



Defensoría del Pueblo, Ética Pública y Prevención de la Corrupción



Defensoría del Pueblo, Ética Pública y Prevención de la Corrupción

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima 1 - Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
E-mail: defensora@defensoria.gob.pe
Internet: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, junio del 2010.

El presente documento de trabajo fue elaborado por el Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción de la Defensoría del Pueblo, integrado por los comisionados Marcia Águila Salazar, Alison Hospina Papuico, Francisco Macedo Bravo, Carlo Mario Velarde Bazán, bajo la dirección del doctor Eduardo Luna Cervantes, Jefe del Programa, y la asistencia administrativa de la señorita July Armas Rojas.

La edición del texto estuvo a cargo de Mario Razzeto

INDICE

PRESENTACIÓN

CAPÍTULO I

RASGOS CARACTERÍSTICOS Y RELEVANTES DE LA CORRUPCIÓN PARA LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 1.1. La competencia de la Defensoría del Pueblo en la prevención de la corrupción
- 1.2. El rol de la Defensoría del Pueblo en la prevención y lucha contra la corrupción y la necesidad de articular una fluida colaboración con otras entidades del Estado

CAPÍTULO II

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PARA PREVENIR Y ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN

- 2.1. Instrumentos internacionales vinculantes o de obligatorio cumplimiento
 - A. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
 - B. La Convención Interamericana contra la Corrupción
- 2.2. Normas nacionales para evitar y enfrentar a la corrupción
 - 2.2.1. Normas relativas a la investigación, procesamiento y eventual sanción de los actos de corrupción
 - A. Código Penal
 - B. Código de Procedimientos Penales y Código Procesal Penal
 - C. Otras normas relacionadas con la investigación y sanción de la corrupción
 - 2.2.2. Normas del Sistema Nacional de Control
 - 2.2.3. Normas de promoción de la ética pública, prevención de la corrupción, transparencia y participación
- 2.3. La estructura institucional existente para prevenir y enfrentar la corrupción
 - 2.3.1. El Sistema Nacional de Control
 - 2.3.2. El Sistema de Justicia
 - 2.3.3. La labor de control político del Poder Legislativo
 - 2.3.4. La acción de promoción y articulación del Poder Ejecutivo
 - A. El Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción
 - B. Mecanismos intersectoriales de prevención y lucha contra la corrupción

CAPÍTULO III

ESTUDIO PILOTO DE QUEJAS VINCULADAS CON CASOS QUE ATENTAN CONTRA LA ÉTICA PÚBLICA Y GENERAN RIESGO DE CORRUPCIÓN (ENERO 2005 - JULIO 2008)

- 3.1. Educación escolar
- 3.2. Educación superior
- 3.3. Gobiernos locales
- 3.4. Policía Nacional
- 3.5. Salud
- 3.6. Sistema judicial
- 3.7. Sistema penitenciario

CAPÍTULO IV

LA LABOR DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO PARA PROMOVER LA ÉTICA PÚBLICA Y PREVENIR LA CORRUPCIÓN: RECOMENDACIONES FORMULADAS E IMPACTO OBTENIDO

- 4.1. Propuestas para la neutralidad en los procesos electorales
- 4.2. Propuestas para la reforma de la administración de justicia
- 4.3. Propuestas para mejorar el funcionamiento de la Policía Nacional del Perú
- 4.4. Propuestas para la promoción de la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas
 - 4.4.1. La Defensoría del Pueblo y el acceso a la información pública
 - 4.4.2. La Defensoría del Pueblo y el Principio de transparencia
 - 4.4.3. La Defensoría del Pueblo y la rendición de cuentas
- 4.5. Generación y participación en iniciativas anticorrupción y en favor de la ética pública
 - 4.5.1. Campaña «Educación sin corrupción»
 - 4.5.2. Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción
 - 4.5.3. Programa UMBRAL – Anticorrupción, de la Corporación del Desafío del Milenio
 - 4.5.4. Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS)
 - 4.5.5. Comisión de Ética y Transparencia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
 - 4.5.6. Conferencias Nacionales sobre Acceso a la Información
 - 4.5.7. Capacitaciones a entidades públicas y de la sociedad civil
- 4.6. Conformación del Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción

CAPÍTULO V

LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEFENSORIAL PARA PREVENIR Y ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN

- 5.1. Atención de quejas de la ciudadanía y supervisión de la Administración Estatal
- 5.2. Generación de información y conocimiento para prevenir la corrupción
- 5.3. Diseño de módulo informático defensorial para la sistematización de quejas tramitadas y la definición de investigaciones sectoriales preventivas contra la corrupción
- 5.4. Incidencia positiva en el diseño y ejecución de políticas públicas anticorrupción
- 5.5. Supervisión de la implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción
- 5.6. Seguimiento a las recomendaciones defensoriales
- 5.7. Líneas de actuación relacionadas con la promoción de la ética pública y el ejercicio de los derechos de participación ciudadana
 - 5.7.1. Sensibilización y capacitación de la ciudadanía respecto a su rol en la lucha contra la corrupción
 - 5.7.2. Talleres de capacitación y sensibilización para la promoción de la ética pública, la prevención y lucha contra la corrupción
 - 5.7.3. Campaña comunicacional para la promoción de la ética pública
 - 5.7.4. Conformación de redes de acción colectiva promovidas por la Defensoría del Pueblo

CONCLUSIONES

PRESENTACIÓN

Hay males en la historia de la humanidad cuyo poder de destrucción es evidente a los ojos de todos. El narcotráfico, por ejemplo, reduce a polvo el alma de la gente y pudre las instituciones. El terrorismo, siembra miedo y muerte en nuestro alrededor y vuelve las relaciones humanas cruelmente sospechosas. Ambos nos producen repulsión ética instantánea y activan nuestra capacidad de lucha.

La corrupción es también un gran y antiguo mal en nuestra historia, pero su naturaleza sigilosa y mutante hace que necesitemos de pruebas y evidencias para advertir su existencia y su carácter inmensamente tóxico. La corrupción necesita ser mostrada y demostrada, requiere de una tecnología que saque a la luz pública sus ramificaciones, sus modalidades y sus terribles consecuencias en el mundo público y en el mundo privado de las personas.

Se requiere, por consiguiente, un esfuerzo de conocimiento orientado hacia el Estado pero también hacia la sociedad, y dentro de ella, a la conciencia individual de la persona humana, el reducto final en el que se libran las grandes batallas.

Un primer gran compromiso, entonces, es el de no callar frente a la corrupción, porque el silencio oscurece la realidad y beneficia al corrupto. Y callar significa pasar de costado frente al soborno, dejarse intimidar por los corruptos, creer que el negociado es casi una condición de operación en las actividades políticas, económicas o jurídicas. Ese silencio ciudadano equivale a impunidad y la impunidad multiplica los efectos perniciosos de la corrupción al dejar que sus ilícitas operaciones continúen extendiéndose.

Pero hay que entender la complejidad del problema. Estado y ciudadanos debemos entender primeramente que el control del poder es quizá el tema más importante de las democracias modernas. Hay que recordarle a la autoridad pública que el poder es limitado y transitorio y tiene su origen en la voluntad ciudadana.

En nuestro país, la tentación de gobernar en el secreto sigue estando presente. En ese sentido, mantener al ciudadano en la ignorancia de los asuntos públicos supone anular su capacidad de reclamo y darle a la autoridad un peligroso margen de maniobra y discrecionalidad para entrar y salir de la legalidad. La autoridad honesta no tiene porqué pensar que el control la debilita.

Si los controles fallan, los efectos de la corrupción pueden ser destructivos para una sociedad, por su capacidad de penetración en casi todos los ámbitos de la vida pública y privada. En ese escenario, la impunidad termina siendo la peor respuesta a la corrupción por las consecuencias que acarrea. No controlar y no sancionar es pues un error estratégico que no debemos cometer y menos aceptar que ocurra.

En ese orden de ideas, el presente documento tiene por finalidad presentar nuestra mirada de la corrupción, cómo la entendemos y explicamos desde la perspectiva de la defensa de derechos fundamentales, de qué manera el sistema jurídico se ha provisto de instrumentos legales para hacerle frente y nuestra experiencia institucional en la promoción de la ética pública y la prevención de la corrupción en asuntos puntuales como la reforma de la administración de justicia, la educación, la neutralidad en los procesos electorales, el fortalecimiento de la Policía Nacional o el acceso a la información pública en la administración estatal. Adicionalmente, en estas páginas encontrarán el plan trazado por la Defensoría del Pueblo en el análisis y la prevención de la corrupción en el aparato estatal.

Es así que el presente documento se ha estructurado en cinco capítulos. El primero está dedicado a desarrollar los rasgos característicos de la corrupción: el mal uso del poder

público y la obtención de una ventaja indebida. Asimismo se ocupa de la competencia de la Defensoría del Pueblo para desarrollar una línea especializada en la prevención de la corrupción sustentada en la idea de la vulneración de los derechos fundamentales como la consecuencia más gravosa de la corrupción. En este capítulo, además, se delimita el ámbito en el cual la institución desarrollará su línea de actuación y el carácter preventivo que le dará a su trabajo, en estricta concordancia con su mandato constitucional, respetuoso del ámbito competencial de otras entidades estatales comprometidas con esta lucha.

El segundo capítulo muestra el marco normativo e institucional desde el cual nuestro Estado Constitucional de Derecho previene y enfrenta la corrupción. En el tercer capítulo damos cuenta de los resultados de un estudio piloto de las quejas tramitadas por la Defensoría del Pueblo, entre los años 2005 y 2008, referidas a faltas contra la ética pública. Estas quejas informan tanto de actos de corrupción por parte de agentes estatales, como de situaciones que, en virtud de un actuar defectuoso, negligente o arbitrio de la administración pública, generaron riesgo para la ocurrencia de actos de corrupción y la afectación de los derechos fundamentales de la persona o la comunidad.

El cuarto capítulo presenta la sistematización de algunas de las principales propuestas y aportes de la Defensoría del Pueblo, en los últimos años, en lo que respecta a la promoción de la ética pública y la prevención de la corrupción en temas como la neutralidad en los procesos electorales, la reforma de la administración de justicia, el fortalecimiento de la Policía Nacional, la transparencia y el buen gobierno en la administración pública y el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para luchar contra la corrupción.

En el quinto capítulo de este documento presentamos las líneas de actuación que la Defensoría del Pueblo desarrolla en su labor de prevención e intervención en la problemática de la corrupción. La primera está relacionada con la restitución de derechos conculcados o puestos en riesgo por la corrupción; mientras que la segunda línea de actuación defensorial está orientada a la incidencia positiva en la formulación y ejecución de la política pública anticorrupción. Finalmente, la tercera línea de actuación se encuentra relacionada a la promoción de la ética pública y el ejercicio de los derechos de participación ciudadana.

Como puede verse, la Defensoría del Pueblo pone su parte en esta lucha y hace un llamado especial a vigorizar aún más su alianza con los ciudadanos. Frente a la corrupción tenemos que sacar de nosotros lo mejor que tenemos, aquella reserva moral que toda persona guarda en sí y que la impulsa a la acción. Nuestra apuesta institucional es a la conciencia individual y a la acción colectiva, como el soporte principal de la lucha contra la corrupción.

Finalmente, quiero renovar públicamente el compromiso de la Defensoría del Pueblo de extender el mensaje de la ética a todos los sectores sociales, de respaldar las iniciativas anticorrupción que nos merezcan fe y fortalecer la acción ciudadana. Quiero que sepan que en esta lucha, como en otras, estamos de su lado.

Lima, junio del 2010

BEATRIZ MERINO LUCERO
DEFENSORA DEL PUEBLO

CAPÍTULO I: RASGOS CARACTERÍSTICOS Y RELEVANTES DE LA CORRUPCIÓN PARA LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Según un consenso ya generalizado, uno de los rasgos característicos de la corrupción es el mal uso del poder público para beneficio personal o de terceros. Las diversas definiciones que se han formulado sobre el fenómeno de la corrupción pretenden facilitar su comprensión, así como plantear mecanismos y políticas públicas destinadas a prevenirla y combatirla.

Entre las definiciones más utilizadas se puede señalar la esbozada por Peter Eigen, Presidente de Transparencia Internacional, quien señaló que la corrupción consiste en « [...] la mala utilización de un bien público en beneficio privado [...] ».¹ Dicha institución, por su parte, planteó una definición más amplia al indicar que la corrupción « [...] se refiere a comportamientos por parte de funcionarios del sector público, ya sean políticos o servidores públicos, que los enriquece –a ellos mismos o a sus allegados– inapropiada o ilegalmente mediante el mal uso del poder que se les ha encomendado [...] ».²

Por otro lado, Nye concibe a la corrupción como el conjunto de comportamientos que generan desviaciones en los deberes propios de la función pública –asumida por elección o designación– con vistas a obtener un beneficio privado –personal, familiar o grupal– o mejoras de estatus. Sobre la base de las ideas de Nye, Khan señala que la corrupción comprende a los comportamientos que desvían las reglas de conducta que gobiernan la posición de una persona que tiene una posición de autoridad pública por motivos privados como ganancias, poder o estatus.³

Asimismo, Klitgaard señala que la corrupción se puede graficar con una ecuación que considera las siguientes variables: Corrupción = poder monopólico + discrecionalidad – rendición de cuentas.⁴

Desde una perspectiva jurídica, Malem Seña define los actos de corrupción como « [...] aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber institucional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extra–institucional, cualquiera sea su naturaleza [...] ».⁵ Por su parte, el Consejo Internacional en Políticas de Derechos Humanos indica que una definición estricta de corrupción alude a la relación de actos criminalizados por la ley bajo el rótulo o el título de corrupción.⁶

Por su parte, la Convención Interamericana contra la Corrupción,⁷ aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y ratificada por el Estado peruano, señala algunos actos de corrupción de competencia de dicho instrumento. Menciona a:

¹ Eigen, Peter. *Las redes de la corrupción*. Madrid: Bronce, 2004.

² Transparencia Internacional. *El libro de Consulta 2000 de TI*. En: <http://www.transparency.org/regional_pages/americas/publicaciones/sourcebook_esp>.

³ Nye, J.S. «Corruption and political development» y Khan, Mushtaq. «The New Political Economy of Corruption». Citados por Andvig, Jens Chr., Fjeldstad, Odd-Helge, Amundsen, Inge, Sissener, Tone y Soreide, Tina. *Research on corruption. A policy oriented survey*. Bergen/Oslo: Michelsen Institute & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 2000.

⁴ Klitgaard, Robert. *Controlling corruption*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1988. Citado por International Council On Human Rights Policy. *Corruption and Human Rights: Making the connection*. Versoix: International Council on Human Rights Policy, 2009.

⁵ Malem Seña, Jorge. *Acerca del concepto de corrupción*. En: <http://www.contraloria.gov.ec/CEPAT/doc/cartagena/Conferencia_Dr_Jorge_Malem.pdf>.

⁶ V. International Council on Human Rights Policy. *Corruption and Human Rights: Making the connection*. Versoix: International Council on Human Rights Policy, 2009.

⁷ Entró en vigor el 6 de marzo de 1997 y fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante el Decreto Supremo N° 012-97-RE.

- a. *El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;*
- b. *El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;*
- c. *La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;*
- d. *El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y*
- e. *La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.”*

En razón de lo anteriormente expuesto, la Defensoría del Pueblo entiende que los actos de corrupción implican el mal uso del poder público, es decir, el incumplimiento de los principios del buen gobierno así como de los preceptos éticos formalizados o instituidos en la sociedad,⁸ que, además, tienen el propósito de obtener ventajas o beneficios indebidos para quien actúa o para terceros⁹ en perjuicio del bienestar general. Como consecuencia de ello, los actos de corrupción generan vulneraciones de derechos fundamentales.

En el marco de un Estado social y democrático de derecho, los principios —o atributos esenciales— del buen gobierno son: a) la participación, b) la transparencia, c) la responsabilidad, d) la rendición de cuentas y e) la sensibilidad a las necesidades y aspiraciones de la población.¹⁰

El principio de participación implica que los ciudadanos informados y organizados pueden intervenir activamente, de manera directa o indirecta, en el diseño, la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

La transparencia es un camino de doble vía: por un lado, la administración estatal hace pública la información correspondiente a sus acciones y decisiones; por otro, el ciudadano puede requerirla cuando considere que es necesaria para el cabal conocimiento de las intervenciones públicas. En esa medida, el derecho de acceso a la información pública y la normativa relacionada con él son consustanciales al principio de transparencia.¹¹

⁸ Son aquellos valores que sustentan la vida de una determinada comunidad, los cuales son transformados en normas positivas con consecuencias jurídicas. contemplan, por ejemplo, a los principios, deberes y obligaciones de la función pública establecidos por el Código de Ética de la Función Pública así como los diversos códigos de ética institucionales y sectoriales.

⁹ A diferencia de la búsqueda de beneficios particulares, la Defensoría del Pueblo estima que un rasgo característico de la corrupción es la intención de alcanzar ventajas o beneficios indebidos. Se entiende que un beneficio o ventaja debe considerarse indebido cuando no hubiese podido alcanzarse de no ejercer función pública, si no correspondiese al normal ejercicio de ella, así como en los casos en que lo obtenido excediese lo previsto en la delegación, concesión o autorización de poder.

¹⁰ V. Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. *La función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos*. Resoluciones 2000/64, 2001/72, 2002/76, 2003/65, 2004/70, 2005/68, y Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Resolución 7/11 L. 29 del 25 de marzo del 2008. *La función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos*.

¹¹ Cf. *Constitución Política del Perú*, artículo 2, numeral 5.

Asimismo, el principio de rendición de cuentas demanda que todo funcionario público responda por las decisiones y acciones que realiza en el ejercicio del poder que se le ha delegado, concedido u otorgado. Ello obliga a que tales decisiones y acciones sean correctas y respondan al interés público genuino, pues solo así podrán resistir el escrutinio de la ciudadanía.

El principio de responsabilidad, por otro lado, alude a la obligación que tienen todos los funcionarios públicos respecto de cumplir a cabalidad con sus deberes y funciones, mediante el despliegue de los esfuerzos que sean necesarios para satisfacer las demandas e intereses legítimos de la población, a través de un ejercicio regular, eficaz, oportuno, incluso de la función delegada, concedida u otorgada.

El principio de sensibilidad frente a las necesidades y aspiraciones de la población, a su vez, se explica por sí mismo, y está relacionado con el nivel de legitimidad de las intervenciones públicas del Estado.¹²

La vigencia, el respeto y la observancia efectiva de los principios del buen gobierno —y, por lo tanto, la prevención de los actos de corrupción— permiten la formación del entorno institucional más propicio para el cumplimiento de las obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad.

En efecto, las situaciones de corrupción involucran, también, la vulneración, directa o indirecta, de los derechos de las personas y la comunidad. Las violaciones directas se verifican cuando los actos de corrupción impiden el ejercicio de derechos fundamentales. De otro lado, cuando la corrupción es un elemento que conduce a una serie de actos que derivan en violaciones o vulneraciones, debe entenderse que la corrupción atenta indirectamente contra derechos fundamentales.¹³

Además, debido a las características de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, los actos de corrupción afectan a un conjunto de derechos y libertades. Si bien la corrupción afecta, a múltiples derechos, sus efectos suelen ser evidentes sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación.¹⁴ En ese sentido, los actos de corrupción implican, normalmente, distinciones, exclusiones o preferencias, y comportan un propósito y un efecto discriminatorio.¹⁵

En razón de ello, se puede afirmar que el resultado de un acto de corrupción usualmente configura una situación privilegiada que concede prerrogativas a un individuo o a un conjunto

¹² COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. La función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos. Resoluciones 2000/64, 2001/72, 2002/76, 2003/65, 2004/70, 2005/68, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 7/11 L.29 del 25 de marzo de 2008. La función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos.

¹³ Los vínculos entre la corrupción y las violaciones de derechos fundamentales pueden mostrarse, con mayor claridad, a través de ejemplos. En el caso de que el director de una institución educativa ubicada en una región predominantemente shipibo-coniba exija que los padres de familia le compren libros gratuitos destinados a la enseñanza de su lengua está vulnerando directamente el derecho a la educación e, indirectamente, el derecho de los alumnos a mantener su identidad cultural. Asimismo, los padres de familia y alumnos obligados a adquirir libros gratuitos ven vulnerado su derecho a la igualdad y no discriminación respecto de otras personas que reciben ese material sin entregar contraprestación alguna.

¹⁴ V. *Constitución Política del Perú*, artículo 2.2.; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2, 3 y 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 2 y 3; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1 y 24.

¹⁵ International Council on Human Rights Policy. *Ob. cit.*

de individuos, en detrimento de otros que no participan en circunstancias similares. Por lo general, éstos se sienten insatisfechos o insuficientemente servidos.¹⁶

Se debe tener en consideración, asimismo, que el impacto de la corrupción es mayor sobre los derechos de las personas y los grupos que se encuentran en un especial estado de vulnerabilidad. Se trata de las personas en situación de pobreza; los adultos mayores; los migrantes; las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; las personas afectadas por la violencia; las personas privadas de la libertad; las personas con discapacidad; y los pueblos indígenas.

Cabe señalar que el estado de vulnerabilidad de estas personas y grupos incrementa su probabilidad de ser víctimas de situaciones de corrupción y, por ende, de mayores dificultades en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Es relevante, en tal sentido, señalar la posición de la Comisión y el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas sobre el impacto de la corrupción:

“[...] Consciente de que la lucha contra la corrupción en todos los niveles desempeña una importante función en la promoción y protección de los derechos humanos y en el proceso de creación de un ambiente favorable a su pleno disfrute; reconociendo la creciente percepción en la comunidad internacional de los efectos nocivos de la corrupción generalizada en los derechos humanos, a través tanto de la debilitación de las instituciones y de la erosión de la confianza pública en el gobierno como de la disminución de la capacidad de los gobiernos de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, en particular los derechos económicos y sociales de los más vulnerables y marginados [...]”¹⁷

Es preciso tener presente, asimismo, que la corrupción impide la concreción de dos deberes primordiales del Estado, que son: a) el de « [...] garantizar la plena vigencia de los derechos humanos [...] », y, b) el de « [...] promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación [...]».¹⁸

Por ello, la Defensoría del Pueblo considera que resultaría necesario incorporar la perspectiva de la defensa de los derechos fundamentales en la formulación y ejecución de políticas de prevención y lucha contra la corrupción.

Es imprescindible apuntar que la ética pública está formada por las relaciones que se producen entre personas, colectivos e instituciones, en la esfera pública, que se basan en criterios de justicia y de respeto por las normas convenidas socialmente. La corrupción atenta contra las normas acordadas por los ciudadanos para la vida en común, daña a las instituciones y obstaculiza las funciones públicas orientadas a asegurar la vigencia de los derechos de las personas, por lo que genera nefastos efectos en aquellas relaciones que configuran la mencionada ética pública.

¹⁶ Consejo Nacional Anticorrupción. *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana*. Lima: Ministerio de Justicia, 2007.

¹⁷ V. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 7/11 L.29 del 25 de marzo de 2008. La función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos. Similar pronunciamiento puede advertirse en COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración del presidente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medidas Anticorrupción, Buen Gobierno y Derechos Humanos. Varsovia, 8 y 9 de noviembre de 2006. En ella se afirmó que las violaciones de derechos humanos son causa y efecto de la corrupción.

¹⁸ Cabe añadir que los otros deberes primordiales del Estado señalados por el artículo 44 de la Carta Política son defender la soberanía nacional y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad. V. *Constitución Política del Perú*, artículo 44.

1.1. La competencia de la Defensoría del Pueblo en la prevención de la corrupción

El Defensor del Pueblo (u *Ombudsman*) es una institución enraizada en los sistemas democráticos, que busca fortalecer y afirmar la institucionalidad democrática que proporciona el escenario más propicio para la vigencia de los derechos fundamentales.

Como ya se ha señalado, la corrupción implica un problema que socava los cimientos del sistema democrático; al mismo tiempo, puede comportar situaciones de afectación de derechos fundamentales. En ese orden de ideas, el fenómeno de la corrupción constituye una problemática presente en el quehacer defensorial.

La Defensoría del Pueblo estima que las medidas destinadas a evitar y combatir la corrupción contribuyen decididamente al cometido de garantizar la vigencia de los derechos humanos. En tal orden de ideas, no es posible alcanzar el respeto, la protección y la realización de los derechos de las personas cuando se verifican actos de corrupción.

De conformidad con el mandato conferido por el artículo 162 de la Constitución Política del Perú y su propia Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo tiene el deber de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.¹⁹

Por otro lado, un elemento adicional que justifica la intervención de la Defensoría del Pueblo en esta materia es el hecho de que la corrupción suele obstaculizar la adecuada prestación de servicios públicos y, por ende, la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

La actuación de la Defensoría del Pueblo se desarrolla en dos niveles: 1) mediante la atención de quejas presentadas por la ciudadanía ante la vulneración o el riesgo de vulneración de sus derechos fundamentales, generada por la actuación de quienes ejercen poder público; o, 2) el estudio y la investigación de temas generales y recurrentes que afectan a los derechos de un número significativo de personas y que tienen como finalidad incidir ante los órganos de la administración estatal para la atención y solución de estas problemáticas.

En el caso de las investigaciones relacionadas con temas de prevención de la corrupción, esta labor recae en el Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción –adscrito a la Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad–²⁰, con el propósito de guiar el accionar de la institución en la materia.

Se debe tener en consideración que las investigaciones que realiza la Defensoría del Pueblo suelen culminar con la formulación de recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias no vinculantes para la adopción de medidas.²¹ Por ello, la labor de la institución, visible en las tareas dirigidas a prevenir la corrupción y contribuir en la lucha contra el fenómeno, se sustenta en su rol de defensa de derechos, de supervisión de la administración estatal así como en la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, a través de sus facultades de persuasión.

¹⁹ Cf. *Constitución Política del Perú*, artículo 162, y el artículo 1 de la Ley N° 26520.

²⁰ V. Resolución Defensorial N° 019-2009/DP.

²¹ Las actuaciones de la Defensoría del Pueblo, al carecer de facultades coercitivas, se basan en sus facultades de persuasión. Las denominadas «Actuaciones defensoriales de persuasión» pueden ser recomendaciones, sugerencias, instancias, advertencias y recordatorios, y utilizarse de manera alternativa, conjunta o complementaria. Cf. Resolución Administrativa N° 047-2008/DP-PAD, artículos 42 y 43.

Finalmente, es del caso señalar que el diseño de la intervención defensorial en materia de prevención y lucha contra la corrupción no solo se basó en el análisis de las funciones y competencias que le asignan la Constitución Política, su Ley Orgánica y las normas que rigen su accionar. También se tomó en consideración la naturaleza de la institución, el *Ombudsman*, y su tendencia a incluir dentro de sus tareas a la prevención y la lucha contra la corrupción por su trascendencia para el buen gobierno, y el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales.²²

La labor de la Defensoría del Pueblo, en materia de prevención de la corrupción, busca contribuir con las entidades de la administración estatal encargadas de la prevención y lucha contra la corrupción. Además, la estrategia de intervención defensorial se proyecta hacia la persona y la comunidad, con la finalidad de fortalecer sus capacidades de vigilancia contra la corrupción y, en consecuencia, un mayor ejercicio de su ciudadanía.

1.2. El rol de la Defensoría del Pueblo en la prevención y lucha contra la corrupción y la necesidad de articular una fluida colaboración con otras entidades del Estado

Tras señalar la competencia de la Defensoría del Pueblo, resulta necesario establecer con claridad las diferencias entre las funciones y atribuciones de la institución y aquellas que corresponden a otras entidades del Estado, también facultadas para prevenir y combatir la corrupción. Ello permitirá comprender que no existe superposición ni yuxtaposición de funciones, sino complementariedad entre ellas.

En primer término, es pertinente distinguir la labor defensorial en las tareas de prevención y lucha contra la corrupción de aquellas que corresponden a los órganos del Sistema de Justicia, integrado por el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú (PNP), las Procuradurías Públicas, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y el Tribunal Constitucional (TC).²³

El rol principal del Sistema de Justicia es la investigación, el procesamiento y la sanción penal de los actos de corrupción. La Defensoría del Pueblo carece de facultades para investigar y sancionar los actos de corrupción.

Las investigaciones que efectúa la Defensoría del Pueblo están referidas a la vulneración de derechos y se orientan en el sentido de una colaboración crítica con otras entidades del Estado, dirigida a fortalecer la institucionalidad democrática mediante el fomento del buen gobierno.

Dichas investigaciones se plasman en recomendaciones, sugerencias, advertencias y recordatorios que, mediante la persuasión, promuevan la reposición o restitución de los derechos afectados y/o la eventual sanción de los responsables por las entidades correspondientes.²⁴

²² Cf. McMillan, John. *Fighting Corruption While Safeguarding Human Rights*. Documento presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medidas Anticorrupción, Buen Gobierno y Derechos Humanos que se refiere al rol de la Defensoría del Pueblo en la prevención y lucha contra la corrupción a partir de la experiencia del autor en Australia. Varsovia, 8 y 9 de noviembre del 2006.

²³ Pese a que, en rigor, las instituciones mencionadas no forman un sistema pues carecen de organicidad así como de mecanismos idóneos de articulación, interacción y comunicación, se hace alusión al «Sistema de Justicia» en atención a sus esfuerzos por contribuir con la lucha contra corrupción y su impunidad desde la perspectiva judicial.

²⁴ Cf. Resolución Administrativa N° 047-2008/DP-PAD, artículo 42.

Cabe acotar que el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo estipula que, de conocer conductas o hechos presumiblemente delictuosos, debe remitir los documentos que lo acrediten al Ministerio Público.²⁵

Asimismo, se debe tener en consideración que la Defensoría del Pueblo –en su rol de prevención– analiza los presuntos actos de corrupción, así como aquellas otras situaciones que generan riesgos para su ocurrencia.

En razón de lo expuesto, la labor de investigación de la Defensoría del Pueblo con relación a la corrupción se debe entender como complementaria e, incluso, coadyuvante a la que efectúa el Sistema de Justicia.

Por otro lado, el Congreso de la República, en el ejercicio de sus funciones, tiene la potestad de realizar el control político,²⁶ a través de la realización de investigaciones sobre cualquier asunto de interés público²⁷ y puede acusar a los altos funcionarios señalados por el artículo 99 de la Constitución Política.²⁸

La amplitud de las investigaciones parlamentarias –que pueden tratar todos los asuntos de «interés público»– contrasta con el mandato defensorial, acotado a la defensa de derechos fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de servicios públicos a la ciudadanía.

Finalmente, cabe hacer referencia al Sistema Nacional de Control que, bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General de la República, tiene la responsabilidad de fiscalizar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones.²⁹

De esta forma, la labor del Sistema Nacional de Control también se dirige a prevenir y luchar contra la corrupción. Para lo concerniente a la prevención de la corrupción se vale, básicamente, de la promoción de las normas de control interno dentro de la administración pública. En lo referente a la lucha contra la corrupción cuenta con los instrumentos de la investigación, la detección y la sanción de los actos y decisiones contrarios al ordenamiento legal vigente, realizada a través de las acciones de control posterior que pone en marcha en las entidades sujetas a su supervisión.

La labor del Sistema Nacional de Control en la prevención y lucha contra la corrupción es trascendental. Por ello, de acuerdo con su Ley Orgánica, el Sistema Nacional de Control se encuentra facultado a verificar la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación.

Como se ha señalado, la Defensoría del Pueblo pone énfasis en la defensa de los derechos fundamentales afectados por la corrupción y en su reposición o restitución, por lo que se estima que los resultados de sus acciones (investigaciones, atención de quejas y supervisiones) puede contribuir con el rol que le corresponde al Sistema Nacional de Control.

²⁵ Cf. Ley N° 26520, artículo 28.

²⁶ Cf. *Constitución Política del Perú*, artículo 102, numeral 2. « [...] Son atribuciones del Congreso: 2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores [...] ».

²⁷ Cf. *Constitución Política del Perú*, artículo 97; artículo 64, literal b), y 87 y siguientes del Reglamento del Congreso de la República.

²⁸ Cf. *Constitución Política del Perú*, artículo 100.

²⁹ Cf. *Constitución Política del Perú*, artículo 82.

La prevención y la lucha contra la corrupción desde la perspectiva del ciudadano y la defensa de sus derechos, que preconiza la Defensoría del Pueblo, la sitúan en una posición que le permite cumplir funciones necesarias y diferentes de las que llevan a cabo otras instituciones. Esa mirada avala una intervención complementaria y valiosa en el objetivo común del Estado peruano por acometer con éxito la lucha contra el fenómeno de la corrupción.

CAPÍTULO II: MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PARA PREVENIR Y ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN

En el Perú existe una estructura normativa e institucional que tiene por finalidad la prevención y la lucha contra la corrupción. Dicha estructura normativa está compuesta por instrumentos internacionales vinculantes,³⁰ así como por normas nacionales. Por su parte, la estructura institucional se encuentra referida a las instituciones que tienen a su cargo labores de prevención y sanción de los actos de corrupción.

³⁰ Cabe señalar que en la normatividad internacional también se puede observar la existencia de normas internacionales no vinculantes sobre esta materia. Pese a su carácter no-vinculante, tales instrumentos internacionales constituyen fuentes de derecho y deben ser tomados en consideración al momento de interpretar la normativa de obligatorio cumplimiento. Entre los instrumentos internacionales no vinculantes más representativos en el ámbito de las Naciones Unidas se pueden señalar: la Declaración de Caracas; los Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo y de un Nuevo Orden Económico Internacional, así como en el Plan de Acción de Milán; la Declaración sobre la Cooperación Internacional para la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo; el Código Internacional de Conducta para los titulares de Cargos Públicos; la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales.

Por otro lado, entre los instrumentos no vinculantes aprobados por la Organización de los Estados Americanos (OEA) cabe señalar al Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción; la Declaración de Quito sobre Desarrollo Social y Democracia frente a la incidencia de la Corrupción; la Declaración de Managua y las resoluciones denominadas “El Esfuerzo Conjunto de las Américas en la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”; y “El Papel de los Poderes Legislativos en la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad en el Hemisferio”.

En el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones se debe señalar al Pacto Andino de Lucha contra la Corrupción, adoptado el 13 de julio del 2007 mediante la Decisión 668 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Por su parte, la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, del 21 de noviembre de 1997, fue adoptada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Cabe destacar al Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que entró en vigor el 1 de enero de 1996, aunque todavía no ha sido ratificado por el Perú. Este acuerdo se propone establecer un «marco multilateral efectivo de derechos y obligaciones con respecto a las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a la contratación pública».

Finalmente, las declaraciones “La Función del Buen Gobierno en la Promoción de los Derechos Humanos” de la Comisión y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se han pronunciado acerca de la estrecha relación entre buen gobierno y el cabal ejercicio de los derechos fundamentales, así como respecto de los vínculos entre el mal uso del poder, la corrupción, y las violaciones de los derechos y libertades de la persona. Cf. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *La función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos*. Resoluciones 2000/64, 2001/72, 2002/76, 2003/65, 2004/70, 2005/68, y CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 7/11 L.29 del 25 de marzo de 2008. *La función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos*.

2.1. Instrumentos internacionales vinculantes o de obligatorio cumplimiento

Son aquellos tratados internacionales suscritos por el Perú e integrados a nuestro ordenamiento jurídico. Entre los principales instrumentos internacionales que abordan la materia de la prevención y la lucha contra la corrupción se puede nombrar a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

A. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción³¹ refleja la preocupación de la comunidad internacional respecto del fenómeno de la corrupción. El preámbulo de dicha Convención establece expresamente que la corrupción amenaza y afecta negativamente a la sociedad, los valores democráticos y éticos, la justicia y la economía.

Si bien es cierto que la propia Convención no define qué constituye un acto de corrupción, establece la obligación de los Estados miembros de tipificar en sus legislaciones nacionales diversos delitos: soborno de funcionarios nacionales;³² soborno de funcionarios extranjeros y de organizaciones internacionales públicas;³³ malversación o peculado, apropiación indebida y otras formas de desviación de bienes por un funcionario público;³⁴ tráfico de influencias;³⁵ abuso de funciones;³⁶ enriquecimiento ilícito;³⁷ soborno en el sector privado;³⁸ malversación o peculado de bienes en el sector público;³⁹ blanqueo;⁴⁰ encubrimiento;⁴¹ y obstrucción de la justicia.⁴²

La finalidad de la referida Convención es promover, entre los Estados–Parte, la obligación de implementar de medidas preventivas, el fortalecimiento de la transparencia de los actos públicos, la participación de la sociedad en la correcta gestión de los asuntos y el uso de los bienes del Estado, así como la armonización de las legislaciones penales nacionales a partir de definiciones propuestas en el instrumento.

Asimismo, reconociendo la soberanía de los Estados miembros, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción propone la entrada en vigor de los denominados “códigos de conducta”, que aseguren el correcto comportamiento de los funcionarios públicos, así como la implementación de políticas públicas eficaces en materia de prevención y de medidas para combatir el blanqueo del dinero. Por otro lado, la Convención alienta la formulación de normas relacionadas con la protección de los denunciantes, testigos, peritos y víctimas.

³¹ Aprobada el 9 de diciembre del 2003 e incorporada al ordenamiento jurídico peruano mediante el Decreto Supremo N° 075–2004–RE del 19 de octubre del 2003.

³² Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Artículo 15.

³³ Ídem, Artículo 16.

³⁴ Ídem, Artículo 17.

³⁵ Ídem, Artículo 18.

³⁶ Ídem, Artículo 19.

³⁷ Ídem, Artículo 20.

³⁸ Ídem, Artículo 21.

³⁹ Ídem, Artículo 22.

⁴⁰ Ídem, Artículo 23.

⁴¹ Ídem, Artículo 24.

⁴² Ídem, Artículo 25.

B. La Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción,⁴³ aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA), tiene como finalidad aglutinar los esfuerzos de los países del continente americano para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción.

En ese sentido, la referida Convención establece en su artículo VI señala algunos actos de corrupción de su competencia:

“a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo”.

Asimismo, el citado artículo señala en su numeral 2 que *“la Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella”.*

La Convención Interamericana plantea que los diversos países miembros apliquen –dentro de sus propios sistemas institucionales– mecanismos de prevención de la corrupción. Además, procura, a partir de un conjunto de definiciones, permitir la interacción armónica y eficaz entre las normas nacionales que establecen sanciones penales para los actos de corrupción. Del mismo modo, y para impedir que los delitos se produzcan en una instancia transnacional, promueve medidas concernientes a la extradición, la asistencia y cooperación para el rastreo, la inmovilización, la confiscación, el decomiso y la repatriación de los bienes vinculados con los delitos que implican actos de corrupción.

Cabe señalar que la Convención Interamericana cuenta con un mecanismo que permite verificar que los Estados–Parte acaten sus disposiciones. Este mecanismo, denominado Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), establece que cada Estado debe reportar periódicamente sus avances en cumplimiento de lo dispuesto por la Convención.

El MESICIC funciona por efecto de la acción conjunta de tres órganos: la Conferencia de los Estados–Parte –que es su órgano principal–, el Comité de Expertos –encargado de realizar

⁴³ Entró en vigor el 6 de marzo de 1997 y fue incorporada al ordenamiento jurídico del Perú mediante el Decreto Supremo N° 012-97-RE del 21 de marzo de 1997.

el análisis técnico respecto de la implementación de la Convención— y la Secretaría Técnica.⁴⁴

2.2. Normas nacionales para evitar y enfrentar a la corrupción

El ordenamiento jurídico peruano está compuesto por diversas normas cuya finalidad es prevenir y combatir la corrupción. Algunas de ellas tipifican ciertas conductas como actos de corrupción y establecen procedimientos para su investigación, procesamiento y eventual sanción. Otras normas se refieren a los mecanismos de promoción de la ética pública y, por ende, de la prevención de la corrupción.

La Constitución Política no ha desarrollado expresamente el tema de la corrupción. No obstante ello, como ya se ha señalado, los actos de corrupción implican tanto el desconocimiento del deber del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general fundado en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado de la Nación,⁴⁵ como la vulneración de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad. Por estas razones se puede afirmar que la corrupción es incompatible con el sistema de valores consagrado por la Constitución Política.

2.2.1. Normas relativas a la investigación, procesamiento y eventual sanción de los actos de corrupción

A. Código Penal

El Título XVIII del Libro II del Código Penal⁴⁶ presenta los denominados «Delitos contra la Administración Pública», cuyo rasgo característico es la transgresión del bien jurídico denominado «correcto funcionamiento de la administración pública».

Los delitos contra la administración pública que se encuentran relacionados con actos de corrupción son los denominados «Delitos cometidos por funcionarios públicos», consignados en el capítulo II de referido Código. Entre estos delitos se encuentran el delito de Abuso de autoridad condicionando ilegalmente la entrega de bienes y servicios (artículo 376-A);⁴⁷ de Nomenclación o Aceptación ilegal de cargo (artículo 381); de Concusión (artículo 382); de Colusión (artículo 384); de Patrocinio ilegal (artículo 385); de Peculado (artículo 387);⁴⁸ de Peculado por uso (artículo 388); de Cohecho pasivo propio (artículo 393);⁴⁹ de Cohecho

⁴⁴ Otro instrumento internacional de especial relevancia es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que busca enfrentar y desalentar diversos actos de corrupción cometidos por organizaciones criminales. V. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Aprobada por la Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 15 de noviembre de 2000, ratificada e integrada al ordenamiento jurídico peruano el 23 de enero de 2002.

Asimismo, teniendo en consideración que la Defensoría del Pueblo se adscribe a la tesis de que la corrupción viola directa o indirectamente derechos fundamentales, debe incluirse en la relación de instrumentos internacionales vinculantes a aquellos sobre derechos humanos previamente mencionados. De otro lado, es menester considerar a una serie de convenios multilaterales y bilaterales suscritos y ratificados por nuestro país que se relacionan con la extradición de personas procesadas penalmente —los cuales, naturalmente, incluyen a aquellos individuos juzgados por actos de corrupción—.

⁴⁵ Cf. *Constitución Política del Perú*. «Artículo 44. 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 la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior».

⁴⁶ Decreto Legislativo N° 635.

⁴⁷ Artículo reformado por la Ley N° 28355.

⁴⁸ Artículo modificado por la Ley N° 26198.

⁴⁹ Artículo modificado por la Ley N° 28355.

pasivo impropio (artículo 394),⁵⁰ y de Cohecho pasivo específico (artículo 395),⁵¹ de Corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales (artículo 396),⁵² de Cohecho activo genérico (artículo 397),⁵³ de Cohecho activo transnacional (artículo 397-A),⁵⁴ de Cohecho activo específico (artículo 398),⁵⁵ de Negociación incompatible o Aprovechamiento indebido de cargo (artículo 399),⁵⁶ de Tráfico de influencias (artículo 400);⁵⁷ y el delito de Enriquecimiento ilícito (artículo 401).⁵⁸

B. Código de Procedimientos Penales y Código Procesal Penal

De acuerdo con lo establecido por la Ley N° 26689 y su modificatoria,⁵⁹ se tramitan en la vía ordinaria los procesos penales que deben seguirse ante la presunta comisión de los delitos de Concusión, Colusión, Patrocinio ilegal, Peculado, Peculado por uso, Cohecho pasivo propio, Cohecho pasivo impropio, Cohecho pasivo específico, Corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales, Cohecho activo genérico, Cohecho activo transnacional, Cohecho activo específico, Negociación incompatible o Aprovechamiento indebido de cargo, Tráfico de influencias y Enriquecimiento ilícito.

De los tipos penales contra la administración pública relacionados con actos de corrupción, solo el Abuso de autoridad condicionando ilegalmente la entrega de bienes y servicios, así como el Nombramiento o Aceptación ilegal de cargo, tienen asignado el procedimiento sumario.⁶⁰

En la actualidad, los procesos penales se rigen por el Código de Procedimientos Penales,⁶¹ siempre que el nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, no haya entrado en vigor en el distrito judicial en el que se va a llevar a cabo el proceso.⁶² Cabe señalar que, a la fecha, el nuevo Código Procesal Penal se está aplicando en los distritos judiciales de Amazonas, Arequipa, Cajamarca, Cañete, Cusco, Huaura, Ica, La Libertad, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Puno, Tacna, Tumbes y San Martín.⁶³

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ Ídem.

⁵² Ídem.

⁵³ Ídem.

⁵⁴ Incorporado por la Ley N° 29316.

⁵⁵ Artículo modificado por la Ley N° 28355.

⁵⁶ Ídem

⁵⁷ Ídem

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ Ley N° 27507.

⁶⁰ Regulado por el Decreto Legislativo N° 124 y sus sucesivas modificaciones introducidas por la Ley N° 10221, la Ley N° 13674, el Decreto Ley N° 18236, el Decreto Ley N° 18850, el Decreto Ley N° 18978, el Decreto Ley N° 19030, el Decreto Ley N° 19962, el Decreto Ley N° 20579, el Decreto Ley N° 20774, el Decreto Ley N° 21043, el Decreto Ley N° 21895, el Decreto Ley N° 22633, la Ley N° 20583, la Ley N° 12341, la Ley N° 13695, la Ley N° 23084, el Decreto Legislativo N° 052, el Decreto Legislativo N° 126, la Ley N° 23506, la Ley N° 23612, la Ley N° 24388, la Ley N° 24710, la Ley N° 24965, la Ley N° 25274, la Ley N° 26715, la Ley N° 26773, la Ley N° 27055, la Ley N° 27115, la Ley N° 27264, la Ley N° 27553, la Ley N° 27652, la Ley N° 27378, la Ley N° 27454, la Ley N° 27834, la Ley N° 27994, la Ley N° 28497, el Decreto Legislativo N° 959, el Decreto Legislativo N° 983, la Ley N° 28760 y la Ley N° 29360.

⁶¹ Ley N° 9024.

⁶² Las fechas para la entrada en vigencia del Código Procesal Penal están contenidas en el Decreto Supremo N° 005–2007–JUS del 5 de mayo del 2007, modificado por el Decreto Supremo N° 016–2009–JUS del 21 de noviembre del 2009. Asimismo, cabe destacar el Proyecto de Ley N° 4002–2009/PE, presentado por el Poder Ejecutivo, que prevé la aplicación inmediata del nuevo Código Procesal Penal para los delitos contra la administración pública cometidos por funcionarios públicos, contra la administración de justicia, así como sus disposiciones comunes. Con fecha 4 de mayo del 2010, la congresista Rosa Florián –presidenta de la Comisión Especial Multipartidaria Permanente encargada del control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción– solicitó al presidente del Congreso que la proposición normativa fuese priorizada en el Consejo Directivo y dispensada, en la Junta de Portavoces, de dictamen y publicación en el Portal Institucional del Parlamento.

⁶³ Es pertinente, por último, hacer referencia a la Ley N° 28105, Ley que otorga facultades al juez para ampliar de oficio el mandato de detención en delitos de naturaleza compleja con más de 10 inculpados, así como de

C. Otras normas relacionadas con la investigación y sanción de la corrupción

Entre las principales normas relacionadas con el procesamiento de los delitos vinculados con actos de corrupción destaca la Ley penal contra el lavado de activos,⁶⁴ que establece una serie de hechos punibles relacionados con dichas acciones ilícitas. Posteriormente modificada por la Ley N° 28355 y el Decreto Legislativo N° 986,⁶⁵ tipifica actos de conversión y transferencia de bienes, efectos y ganancias; acciones de ocultamiento y tenencia; así como de omisión de comunicación de operaciones o transacciones sospechosas.

Asimismo, destaca la Ley N° 27379, Ley de procedimiento para adoptar medidas excepcionales de limitación de derechos en investigaciones preliminares. Dicha norma es aplicable a delitos perpetrados por pluralidad de personas u organizaciones criminales, siempre que se haya utilizado recursos públicos o hayan intervenido funcionarios o servidores públicos o cualquier persona con el consentimiento de éstos.

Las principales medidas que prevé la referida Ley son la detención preliminar, el impedimento de salida del país o de la localidad, la incautación, el embargo u orden de inhibición de bienes registrados, el allanamiento de inmuebles o lugares cerrados, y la inmovilización de bienes muebles o la clausura temporal de locales.

Por otro lado, mediante la Ley N° 27378 se establecieron beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada. Dicha norma contemplaba la posible concesión de beneficios para los implicados en delitos de corrupción –además de delitos contra la humanidad, aduaneros y todos aquellos cometidos por pluralidades de personas u organizaciones criminales– y disponía la creación del Programa de protección de colaboradores, víctimas, testigos y peritos.⁶⁶ La citada norma establecía los criterios que el fiscal o juez debe tomar en cuenta para decidir si impone medidas de protección. Además, dispuso la creación de la Unidad Especial de Investigación, Comprobación y Protección de la Policía Nacional (UECIP)⁶⁷ –hoy llamada División Especial de Comprobación, Investigación y Protección (DIVECIP)–, que recibió el encargo de cautelar a colaboradores, víctimas, testigos y peritos.

El marco normativo establecido por la Ley N° 27378 fue modificado con la emisión del Código Procesal Penal y su paulatina entrada en vigor. Así, el título V de la Sección II del Libro II, denominado «Las medidas de protección», señala que tales medidas para testigos, peritos, agraviados y colaboradores se extienden a las personas relacionadas con todos los procesos penales. Adicionalmente, el Código Procesal Penal establece que, en función de la magnitud del riesgo, el fiscal o el juez establecerán las medidas de protección que correspondan.

Por su parte, el Ministerio Público creó el Programa de asistencia a víctimas y testigos, mediante el cual creó una oficina nacional, oficinas de apoyo en cada distrito judicial, y unidades de asistencia inmediata en zonas alejadas de las sedes judiciales.⁶⁸ El 13 de febrero del 2010 se reglamentó el Programa Integral de Protección a testigos, peritos, agraviados o colaboradores, creado por el nuevo Código Procesal Penal, que incluye dentro de la figura de colaborador al denominado «colaborador eficaz» –contemplado por los artículos 472 al 480 del Código Procesal Penal y la Ley N° 27238–. Asimismo, mediante el

la Ley N° 28117, Ley de Celeridad y Eficacia Procesal Penal, que modificó los plazos de prescripción en el procedimiento penal.

⁶⁴ Ley 27765 del 27 de junio de 2002.

⁶⁵ Del 6 de octubre de 2004 y el 22 de julio de 2007, respectivamente.

⁶⁶ Dicho Programa se reglamentó mediante el Decreto Supremo N° 020-2001-JUS.

⁶⁷ Formada en la PNP por Resolución Directoral N° 2068-2001-DIRGEN-PNP/EMG.

⁶⁸ V. Resolución N° 729-2006-MP-FN.

referido Reglamento se crean las instancias administrativas encargadas de la ejecución del Programa y explican con detalle los procedimientos necesarios para brindar protección.^{69 70}

2.2.2. Normas del Sistema Nacional de Control

Al desarrollar acciones de prevención, detección y sanción de la corrupción, corresponde mencionar al Sistema Nacional de Control. Cabe señalar que las normas emitidas por la Contraloría General de la República —en su calidad de órgano rector del Sistema—, son parte fundamental de la estructura normativa constituida en el Estado para evitar y enfrentar la corrupción.

Para ello, tanto la Constitución Política—artículos 81º y 82º—, como la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República⁷¹ establecen el sistema, su objeto, ámbito de control, principios y las facultades con las que se cuenta para ejercer esta función.⁷²

Para comprender el funcionamiento del sistema, debe tenerse en cuenta los elementos que lo conforman: la Contraloría General de la República —órgano rector sistema—⁷³, los

⁶⁹ A la fecha de cierre del presente informe, el pasado 13 de mayo del 2010, el Pleno del Congreso aprobó la Autógrafa de la Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal. Dicha norma, que debe ser promulgada y posteriormente reglamentada por el Ejecutivo, crea beneficios para las personas que —ejerciendo o no poder público— denuncien actos arbitrarios o ilegales, pasibles de investigación o sanción administrativa. Además, extiende el alcance de la Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada a individuos, al modificar el fraseo «[...] perpetrados por una pluralidad de personas o por organizaciones criminales [...]» por «[...] perpetrados por una o varias personas o por organizaciones criminales [...]».

La autógrafa precisa que la Contraloría General evaluará las denuncias presentadas, decidirá las medidas que serán adoptadas ante cada caso, y determinará si existen indicios de ilícitos penales que ameriten informar al Ministerio Público.

⁷⁰ Además, es de destacar las normas emitidas desde el Poder Judicial, el Ministerio Público, y organismos del Poder Ejecutivo como el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú o el Ministerio de Justicia para enfrentar a la grave corrupción que imperó en el país durante la década de 1990. En tal sentido, el Poder Judicial creó juzgados y salas especializadas destinadas al procesamiento de delitos vinculados con la corrupción. Sobre el particular, V. Resoluciones 024-2001-CT-PJ, 047-2001-P-CSJL, 088-2001-P-CSJL/PJ, 059-2001-P-CSJL-PJ, 129-2003-CE- PJ, 024-2004-CE-PJ, y 041-2005-CE-PJ. El Ministerio Público, por su parte, dispuso la formación de fiscalías provinciales y superiores especializadas en la lucha contra la corrupción. V. Ley 27380, las resoluciones de la Fiscalía de la Nación 020-2000-MP-FN, 053-2000-MP-FN, 141-2000-MP-FN, y 988-2002-MP-FN, 070-2001-MP-FN, 1707-2003-MP-FN, 1065-2004-MP-FN, y 774-2005-MP-FN.

La Policía Nacional del Perú, a su vez, instituyó la Dirección de Policía contra la Corrupción (DIRCOCOR). Creada por la Resolución Ministerial 1000-2001-IN/PNP y modificada por la Resolución Ministerial 1544-2002-IN/PNP, es una unidad encargada de prestar apoyo técnico-profesional a la labor de control, fiscalización e investigación del Poder Judicial, el Ministerio Público y otros organismos del Estado. Es preciso resaltar, también, al artículo 78 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que creó la figura del Procurador Público Regional para ejercer la representación y defensa del Estado en los procesos y procedimientos en que estén comprendidas dichas instancias subnacionales del Poder Ejecutivo. Asimismo, es de suma trascendencia la normativa que creó y delimitó las funciones de la Procuraduría Pública Ad-hoc para los casos de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, dependencia del Ministerio de Justicia que impulsó la lucha judicial contra la corrupción. La denominada Procuraduría Ad-hoc se formó por las Resoluciones Supremas 240-2000-JUS y 241-2000-JUS. Posteriormente, el Decreto Supremo 038-2001-JUS instituyó las Procuradurías Públicas Anticorrupción Descentralizadas en las sedes de los distritos judiciales.

⁷¹ Ley N° 27785, modificada por las Leyes N°s 28557, 28422 y 28396.

⁷² Cf. Ley N° 27785, artículo 6. «Concepto. El control gubernamental 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. El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente».

⁷³ Resolución de Contraloría N° 139-2009-CG.

Órganos de Control Institucional (OCI) —establecidos en la mayoría de las entidades del Estado— y las Sociedades de Auditoría —que operan de manera eventual—.

Como todo organismo del Estado, la Contraloría General de la República,⁷⁴ se estructura con normas de organización interna tal como el Reglamento de Organización y Funciones y normas operativas internas. Por su parte, los Órganos de Control Institucional (OCI) y las Sociedades de Auditoría, operan en base a su respectivo reglamento, que es dictado por el órgano rector.⁷⁵

Entre las normas para el ejercicio de la función que dicta el órgano rector y que guardan relación con la corrupción, tenemos aquellas que apuntan a lograr en cada entidad del Estado una estructura de control interno que se oponga a la corrupción.

Entre ellas, tenemos a las normas sobre la estructura del control interno, tal como la Ley de Control Interno de las Entidades del Estado,⁷⁶ las Resoluciones de Contraloría que establecen las Normas de Control Interno,⁷⁷ y la «Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado».⁷⁸ A ellas se puede incluir la referente al «Ejercicio del Control Preventivo por la Contraloría General de la República - CGR y los Órganos de Control Institucional – OCI».⁷⁹

De otro lado, la Contraloría General de la República ha previsto otros mecanismos que contribuyan a sus fines y objetivos, tal como las Veedurías Ciudadanas, el «Procedimiento de Veeduría Ciudadanía en las Entidades»,⁸⁰ y la «Guía para el Desarrollo de las Veedurías Ciudadanas en Apoyo a la Contraloría General de la República».⁸¹

Al interior del sistema se han dictado normas orientadas a promover la ética pública tal como las Directivas «Normas para la Conducta y Desempeño del Personal de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional»,⁸² «Normas para la Conducta y Desempeño del Personal de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional»⁸³. Concurren además otras disposiciones que procuran fomentar la ética pública fuera del sistema, tal como la Directiva «Rendición de Cuentas de los Titulares»⁸⁴.

Con relación a la prevención y lucha contra la corrupción, la Contraloría General de la República ha emitido diferentes documentos entre los que se pueden señalar los siguientes: «Rol de la Contraloría General en la Lucha contra la Corrupción: Fortalecimiento Institucional»,⁸⁵ y la Resolución que constituye un Grupo Élite de Inteligencia Anticorrupción

⁷⁴ Resolución de Contraloría N° 139-2009-CG.

⁷⁵ Resolución de Contraloría N° 063-2007-CG que aprueba el Reglamento de las Sociedades de Auditoría conformantes del Sistema Nacional de Control, publicada el 24 de febrero de 2007, fe de erratas publicada el 5 de marzo de 2007; las sucesivas modificaciones del reglamento mediante Resoluciones de Contraloría N°s 460-2008-CG, 058-2009-CG y 173-2009-CG; además de la modificación de la Directiva N° 001-2003-CG/CE y la aprobación de los «Lineamientos para el Proceso de Reinscripción en el Registro de Sociedades Calificadas para la Designación y Contratación de Auditorías en las Entidades Sujetas a Control», aprobada por Resolución de Contraloría N° 388-2007-CG.

⁷⁶ Ley N° 28716.

⁷⁷ Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG del 3 de noviembre de 2006, y su fe de erratas, publicada el 16 de noviembre de 2006.

⁷⁸ Aprobada por la Resolución de Contraloría N° 458-2008-CG.

⁷⁹ Aprobada por Resolución de Contraloría N° 094-2009-CG.

⁸⁰ Resolución de Contraloría N° 155-2006-CG.

⁸¹ Resolución de Contraloría N° 374-2006-CG.

⁸² Directiva N° 010-2008-CG aprobada por Resolución de Contraloría N° 430-2008-CG.

⁸³ Directiva N° 010-2008-CG que aprobó la Resolución de Contraloría N° 430-2008-CG.

⁸⁴ Directiva N° 04-2007-CG/GDES, aprobada por Resolución de Contraloría N° 332-2007-CG y su modificatoria aprobada por Resolución de Contraloría N° 001-2010-CG.

⁸⁵ Resolución de Contraloría N° 110-2001-CG.

para identificar e investigar actos de tal índole.⁸⁶ También, debe señalarse las Directivas que aprueban la «Estrategia Preventiva Anticorrupción»,⁸⁷ el «Programa Juego Limpio»,⁸⁸ así como en la «Directiva sobre el Funcionamiento de las Brigadas Ciudadanas de la Contraloría General de la República - Brigadas CGR».⁸⁹

Finalmente, es indispensable reseñar que la actuación del Sistema Nacional de Control se guía por sus normas de organización, del ejercicio de la función tal como la norma anual sobre planes anuales de control, las normas de auditoría gubernamental (NAGU), el Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU), las directivas sobre el proceso de la acción correctiva y por una serie de normas especiales que regulan diferentes temas tales como la verificación sobre el presupuesto público, las obras públicas, la Cuenta General de la República, la Transparencia y Acceso a la Información y muchas otras, lo cual constituye una estructura legal en constante cambio que se opone a la corrupción.

2.2.3. Normas de promoción de la ética pública, prevención de la corrupción, transparencia y participación

Entre las normas de promoción de la ética pública y prevención de la corrupción se encuentran las disposiciones que intentan regir la actuación de los funcionarios públicos, así como regular la investigación y eventual sanción administrativa de las conductas que atentan contra los preceptos éticos para la función pública e, incluso, incurren en los tipos penales de corrupción.

La Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y su reglamento,⁹⁰ establece los fines, principios, deberes y prohibiciones para el ejercicio de la función pública.⁹¹ Por otro lado, cabe señalar que muchas entidades cuentan con Códigos de Ética sectoriales e institucionales.⁹²

El Código de Ética de la Función Pública establece expresamente que las transgresiones a los principios y deberes prescritos por la norma, así como la verificación de las prohibiciones, pueden acarrear sanciones.

El reglamento de la norma establece la aplicación de sanciones que, en el caso de infracciones leves, prevé la aplicación de amonestaciones, suspensiones o multas.⁹³ Ante la comisión de faltas graves, el reglamento contempla la aplicación de medidas de resoluciones contractuales, destituciones, despidos o multas. Para la aplicación de cualquier tipo de

⁸⁶ Resolución de Contraloría N° 203-2003-CG, modificada por la Directiva «Funciones del Grupo Élite de Inteligencia Anticorrupción de la Contraloría General de la República», que fue aprobada por Resolución de Contraloría N° 086-2004-CG.

⁸⁷ Aprobada por Resolución de Contraloría N° 233-2006-CG.

⁸⁸ Aprobada por Resolución de Contraloría N° 234-2006-CG.

⁸⁹ Directiva N° 03-2007-CG/CA aprobada por Resolución de Contraloría N° 273-2007-CG.

⁹⁰ Decreto Supremo N° 033-2005-PCM.

⁹¹ Se apunta, como debilidad del Código de Ética de la Función Pública, que su aplicación es supletoria a otras normas. «Integración de Procedimientos Especiales. El Código de Ética de la Función Pública es supletorio a las leyes, reglamentos y otras normas de procedimiento existentes en cuanto no lo contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecen las disposiciones especiales». Cf. Mecanismo De Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. *República del Perú. Informe Final*. Aprobado en la Sexta Reunión del Comité de Expertos en julio del 2004.

⁹² V. además, la Resolución Ministerial N° 050-2009-PCM que aprueba la Directiva «Lineamientos para la Promoción del Código de Ética de la Función Pública en las entidades públicas del Poder Ejecutivo», la Resolución Ministerial N° 051-2009-PCM, que aprueba la Directiva «Guía para la elaboración del Informe mensual de avances en la aplicación de medidas contra la corrupción y para la resolución de denuncias», así como la Resolución Suprema N° 120-2010-PCM, que aprueba los «Lineamientos para la selección y reconocimiento del empleado público que destaque en el cumplimiento del Código de Ética de la Función Pública».

⁹³ Cabe señalar que las multas se aplican a las personas que no mantienen vínculos laborales o contractuales con el Estado.

sanción, el Código de Ética precisa que los infractores deben ser sometidos al procedimiento administrativo disciplinario que prevé la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público y su reglamento, cuando sea aplicable, y la Ley del Procedimiento Administrativo General, en los demás casos. Las denuncias, señala la norma, se presentan ante las comisiones permanentes o especiales de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de cada entidad.⁹⁴

Del mismo modo, en los casos en los que un funcionario sea sancionado, dicha sanción se debe consignar en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido. Dicho registro debe ser consultado antes de contratar a un nuevo funcionario público y está al alcance de los ciudadanos a través de los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública.⁹⁵

Por otro lado, la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público⁹⁶ contempla los deberes de los servidores públicos,⁹⁷ así como sus obligaciones,⁹⁸ prohibiciones,⁹⁹ y derechos. Adicionalmente, el artículo 25 de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa prescribe que los servidores públicos son responsables civil, penal y administrativamente por el cumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio de sus funciones. Además, establece el régimen de sanciones aplicables (que varían entre la amonestación verbal o escrita, la suspensión o el cese sin goce de haber de remuneraciones, y la destitución).

⁹⁴ Cf. Artículo 10 de la Ley N° 27815. Incluso el artículo 11 –modificado por la Ley N° 28496– estipula el deber de comunicar o denunciar actos de tal naturaleza. Cf., además, el título IV del Decreto Supremo N° 033–2005–PCM.

⁹⁵ Cf. Reglamento para el funcionamiento, actualización y consulta de la información en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido (Rnsdd), aprobado por Decreto Supremo N° 089–2006–PCM; la Resolución Ministerial N° 017–2007–PCM que aprueba la Directiva para el uso, registro y consulta del Sistema Electrónico del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido; el Decreto Supremo N° 015–2008–PCM del 27 de febrero del 2008 que señala a los funcionarios responsables de informar sobre el Rnsdd, así como la Resolución Ministerial N° 208–2009–PCM que dispuso la transferencia del acervo documentario referido al servicio civil al Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido y del sistema electrónico del Rnsdd de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).

⁹⁶ Decreto Legislativo N° 276 y sus modificaciones.

⁹⁷ Decreto Legislativo N° 276, artículo 3: «Los servidores públicos están al servicio de la Nación. En tal razón, deben: a) Cumplir el servicio público buscando el desarrollo nacional del País y considerando que trasciende los períodos de gobierno; b) Supeditar el interés particular al interés común y a los deberes del servicio; c) Constituir un grupo calificado y en permanente superación; d) Desempeñar sus funciones con honestidad, eficiencia, laboriosidad y vocación de servicio; y e) Conducirse con dignidad en el desempeño del cargo y en su vida social».

⁹⁸ Decreto Legislativo N° 276, artículo 21. «Son obligaciones de los servidores: a) Cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el servicio público; b) Salvaguardar los intereses del Estado y emplear austeramente los recursos públicos; c) Concurrir puntualmente y observar los horarios establecidos; d) Conocer exhaustivamente las labores del cargo y capacitarse para un mejor desempeño; e) Observar buen trato y lealtad hacia el público en general, hacia los superiores y compañeros de trabajo; f) Guardar absoluta reserva en los asuntos que revistan tal carácter, aun después de haber cesado en el cargo; g) Informar a la superioridad de los actos delictivos o de inmoralidad cometidos en el ejercicio de la función pública; y h) Las demás que le señalen las leyes o el reglamento.»

⁹⁹ Decreto Legislativo N° 276, artículo 23. « Son prohibiciones a los servidores públicos: a) Realizar actividades distintas a su cargo durante el horario normal de trabajo, salvo labor docente universitaria; b) Percibir retribución de terceros para realizar u omitir actos del servicio; c) Realizar actividad política partidaria durante el cumplimiento de las labores; d) Emitir opinión a través de los medios de comunicación social sobre asuntos del Estado, salvo autorización expresa de la autoridad competente; e) Celebrar por sí o por terceras personas o intervenir, directa o indirectamente, en los contratos con su Entidad en los que tengan intereses el propio servidor, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; y f) Realizar actos de hostigamiento sexual, conforme a la ley sobre la materia; g) Los demás que señale la Ley.» Cf., también, la Ley N° 27942.

Del mismo modo, la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, señala que, ante el incumplimiento de normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público, los empleados públicos son responsables civil, penal y administrativamente.¹⁰⁰

Teniendo en consideración que un grupo de funcionarios públicos labora bajo el régimen de la actividad privada es necesario considerar en el análisis, también, a las normas que regulan la resolución de los contratos en el Decreto Legislativo 728.¹⁰¹ Asimismo, para el caso de las personas sujetas a la contratación administrativa de servicios (CAS),¹⁰² debe observarse con detenimiento el reglamento del Decreto Legislativo 1057, en particular, a la norma que señala la posibilidad de extinguir el vínculo por decisión unilateral de la entidad pública ante el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato o frente al deficiente cumplimiento de las tareas encomendadas.^{103 104}

Otra norma formulada para fomentar la ética pública y prevenir la corrupción es la Ley N° 27482, que regula la publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado. Dicha disposición legal, conjuntamente con su reglamento,¹⁰⁵ es una herramienta de gran utilidad para detectar situaciones de enriquecimiento ilícito o desbalance patrimonial de funcionarios públicos.

Otras normas que establecen pautas de actuación y comportamiento para los funcionarios públicos son la Ley N° 26771 y su Reglamento, que prohíben y establecen sanciones administrativas para quienes contratan o nombran dentro de la administración pública a familiares –dentro del cuarto grado de parentesco, el segundo de afinidad, y por razón del matrimonio–.

Por otro lado, existen normas cuya finalidad es fortalecer la institucionalidad como forma de promoción de la ética pública. Entre dichas normas se halla la Ley N° 28024, Ley de Regulación de la Gestión de Intereses en la Administración Pública, y su reglamento,¹⁰⁶ que contribuyen a la prevención de posibles conflictos de interés y reducen los márgenes de riesgo respecto de operaciones de extrema complejidad, como el cabildeo. Asimismo, la referida Ley establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual.¹⁰⁷

¹⁰⁰ Cabe señalar que, de acuerdo con la norma de creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, toda referencia a la expresión «empleo público» se entenderá sustituida por la locución «Servicio civil». V. Decreto Legislativo N° 1023.

¹⁰¹ Ley de Fomento del Empleo del 12 de noviembre de 1991, su reglamento aprobado por Decreto Supremo 001-96-TR del 26 de enero de 1996, el Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral aprobado por Decreto Supremo 003-97-TR del 27 de marzo de 1997, así como a sus diversas modificatorias.

¹⁰² Decreto Legislativo 1057 del 28 de junio de 2008, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

¹⁰³ Decreto Supremo 075-2008-PCM que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1057. Publicado con fecha 25 de noviembre de 2008. Cf. literal f del artículo 13.

¹⁰⁴ Es imprescindible tener presente que en el aparato público interactúan personas que mantienen relaciones de trabajo contraídas con el régimen de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa con otras contratadas bajo las reglas establecidas para la actividad privada, individuos que tienen contratos administrativos de servicios (CAS), así como locadores de servicios que rigen sus relaciones por el Código Civil. Además de ello, los miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, el Cuerpo Diplomático, el Magisterio y los profesionales de la Salud tienen regímenes laborales diferenciados.

¹⁰⁵ Decreto Supremo N° 080-2001-PCM.

¹⁰⁶ Ley N° 28024 y Decreto Supremo N° 099-2003-PCM.

¹⁰⁷ Ley N° 27588 y Decreto Supremo N° 019-2002-PCM.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (y su reglamento),¹⁰⁸ es una norma fundamental para el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, el cual está estrechamente vinculado con el buen gobierno.

Cabe mencionar, del mismo modo –pues está ligada con la participación de los ciudadanos en la gestión pública–, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos,¹⁰⁹ que da cuenta de los mecanismos de democracia directa.

Es interesante observar, por otra parte, a la Ley Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento.¹¹⁰ Esta norma permite a los gobiernos regionales y locales formular sus presupuestos de manera conjunta con la sociedad civil y la ciudadanía. En efecto, el presupuesto participativo fomenta y regula la participación de la ciudadanía en la determinación, el destino y el uso de los recursos públicos, de acuerdo con los planes de desarrollo regional o local.

En ese sentido, la Ley de Bases de la Descentralización alienta la participación ciudadana en el gobierno,¹¹¹ en el mismo sentido que la fomenta la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a través de los Consejos de Coordinación Regional, y la Ley Orgánica de Municipalidades, mediante la necesaria participación de los vecinos en la elaboración de los mencionados presupuestos participativos y los planes de desarrollo regional y local concertado.¹¹²

Así, pues, la institucionalidad se debe ver reforzada, en tanto que las posibilidades de que se produzcan actos de corrupción se vean disminuidas, gracias a normas como la Ley Marco de Modernización de la gestión del Estado y su reglamento que –entre otros propósitos– pretende dotar de transparencia y propiciar la participación ciudadana en la gestión pública.¹¹³

2.3. La estructura institucional existente para prevenir y enfrentar la corrupción

Dentro del Estado peruano, distintas entidades tienen la responsabilidad de controlar, fiscalizar, investigar y, en ciertos casos, sancionar los actos de corrupción. A continuación se podrá apreciar un breve recuento de los principales sistemas e instituciones encargadas de tales funciones.

2.3.1. El Sistema Nacional de Control

El Sistema Nacional de Control está compuesto por los órganos, normas, métodos y procedimientos destinados a conducir y desarrollar el control gubernamental en forma descentralizada. Dichos órganos son la Contraloría General de la República –entidad rectora del sistema, normativa y funcionalmente–,¹¹⁴ los Órganos de Control Institucional (OCI) y las sociedades de auditoría externa designadas por la Contraloría General y contratadas por ella para realizar auditorías en las entidades sujetas al control. Asimismo se considera que las Veedurías Ciudadanas en apoyo a la Contraloría General forman parte del sistema.

¹⁰⁸ Ley N° 27806; su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 072–2003–PCM; y su Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 043–2003–PCM.

¹⁰⁹ Ley N° 26300, modificada por las Leyes N°s 27706, 27520, 28241 y 29313.

¹¹⁰ Ley N° 28056 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 142–2009–EF.

¹¹¹ Ley N° 27783.

¹¹² Ley N° 27867, modificada por la Ley N° 27902. V. también la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.

¹¹³ Ley N° 27658 y el Decreto Supremo N° 030–2002–PCM.

¹¹⁴ Cf. *Constitución Política del Perú*. Artículo 82. «La Contraloría General de la República 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 control [...]». V., además, Ley N° 27785, artículo 14.

Entre otras funciones, el Sistema Nacional de Control se encarga de supervisar, vigilar y verificar la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado, así como la ejecución de los presupuestos del sector público y las operaciones de la deuda pública. Además, impulsa la modernización y el mejoramiento de la gestión pública mediante la optimización de los sistemas diseñados para tal fin y la mejora del control gubernamental, con especial énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de «corrupción administrativa».¹¹⁵

En torno del tema estudiado específicamente en el presente reporte, el documento «Rol de la Contraloría General en la Lucha contra la Corrupción: Fortalecimiento Institucional» señala que el órgano superior del Sistema Nacional de Control cumple labores de prevención – centradas, fundamentalmente, en el diseño, implantación, coordinación y evaluación de las normas de control interno–, de detección –mediante el control posterior realizado por el órgano de control institucional de cada entidad o por la propia Contraloría General–, así como de sanción –a través de la emisión de sus informes de control, que, señala, deben ser considerados prueba pre-constituida para el inicio de acciones administrativas, civiles o penales–.¹¹⁶

Desde la emisión de la Resolución que aprueba los «Lineamientos de política para la formulación de los planes de control de los órganos del Sistema Nacional de Control–Año 2010 y Directiva para la formulación y evaluación del plan anual de control de los órganos de control institucional para el año 2010» se dispuso que los órganos del Sistema Nacional de Control fortalezcan su rol fiscalizador de carácter disuasivo y preventivo mediante la orientación de las políticas –planes de control– a las áreas especialmente sensibles a la corrupción; a las funciones vinculadas con los servicios que brinda cada institución; a los presupuestos y gastos más elevados; a los programas presupuestales de interés nacional, regional y sectorial; y a las áreas administrativas con debilidades de control interno.¹¹⁷

2.3.2. El Sistema de Justicia

El Sistema de Justicia está integrado por el conjunto de normas, instituciones, procedimientos y agentes que permite resolver los conflictos surgidos entre los ciudadanos, y entre los ciudadanos y las diferentes instituciones del Estado. En este caso, su rol se orienta a investigar, procesar y, eventualmente, sancionar los actos de corrupción en procura de evitar su impunidad.

Como se ha señalado, el Sistema de Justicia está conformado por el Poder Judicial — órgano sobre el cual recae la responsabilidad constitucionalmente asignada de administrar

¹¹⁵ Cf. Ley N° 27785, artículo 15, literales a y c. Además, el artículo 2 de la referida Ley indica que el objetivo del control gubernamental es prevenir y verificar « [...] la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación [...] ».

¹¹⁶ V. Resolución de Contraloría N° 110-2001-CG.

¹¹⁷ Cf. Resolución de Contraloría N° 169-2009-CG. Señala como áreas sensibles a la corrupción con riesgos identificados a la adquisición de bienes y servicios, a la contratación de obras públicas, la inversión, personal y remuneraciones, y el otorgamiento de licencias y autorizaciones de funcionamiento, así como de concesiones y los procesos de privatización de empresas públicas. La norma indica que se prestará especial atención a los resultados de gestión de los programas sociales de lucha contra la pobreza y aquellos orientados a la provisión de servicios básicos. Además apunta que se examinarán las inversiones de emergencia social en zonas de extrema pobreza, con énfasis en las obras de infraestructura educativa y de salud, electrificación rural, agua potable, saneamiento básico y promoción agraria. Finalmente, apunta que el control presupuestal se enfocará en el cumplimiento de las metas físico-financieras en función de las medidas de austeridad y racionalidad en el gasto público.

justicia—¹¹⁸ y el Ministerio Público —entidad encargada de promover la acción judicial en defensa de la legalidad y los intereses públicos, representar a la sociedad en los procesos judiciales, y conducir la investigación de los delitos—. ¹¹⁹

Asimismo, se considera que forman parte del sistema la Policía Nacional del Perú (PNP) – entre cuyas funciones se encuentran las referidas a proteger y ayudar a las personas y la comunidad, y a prevenir, investigar y combatir la delincuencia, y a asegurar el libre ejercicio de los derechos humanos—¹²⁰, el Ministerio de Justicia –mediante el sistema de procuradurías públicas agrupadas en torno del Consejo de Defensa Jurídica del Estado¹²¹ y al Instituto Nacional Penitenciario (INPE)—, el Consejo Nacional de la Magistratura —organismo que tiene la responsabilidad de seleccionar, nombrar, ratificar y destituir a los jueces y fiscales de todos los niveles, con excepción de aquellos provenientes de elección popular—¹²² y el Tribunal Constitucional —supremo intérprete de la Constitución, responsable de conocer las acciones de inconstitucionalidad; la última instancia de las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y procesos de cumplimiento—¹²³ forman parte del sistema de justicia.¹²⁴

2.3.3. La labor de control político del Poder Legislativo¹²⁵

El Congreso de la República debe asumir, según lo estipulado por la Constitución Política del Perú, tres funciones fundamentales: la función legislativa, la función de representación y la función de control político o de fiscalización. Son especialmente importantes, con relación a la prevención y lucha contra la corrupción, la función legislativa –identificada al aludir a la estructura normativa– y la de control político o de fiscalización.

Una lectura integrada de los artículos 96, 97 y 102, numeral 2 de la Constitución Política permite apreciar que el Congreso de la República tiene facultades para investigar todo hecho de interés público, lo que incluye los actos de corrupción.¹²⁶ Asimismo, el Reglamento del Congreso, en su artículo 5, da cuenta del alcance de la función de control político parlamentario:

La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejucio

¹¹⁸ Cf. *Constitución Política del Perú*. Artículo 138 y ss., la Ley Orgánica del Poder Judicial –aprobada por el Decreto Legislativo N° 767–, y su Texto Único Ordenado –aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS–.

¹¹⁹ Cf. *Constitución Política del Perú*. Artículo 158 y ss., así como la Ley Orgánica del Ministerio Público – aprobada por Decreto Legislativo N° 052– y sus modificatorias.

¹²⁰ Cf. *Constitución Política del Perú*, artículo 166, y la Ley de la Policía Nacional del Perú, Ley N° 27238.

¹²¹ Cf. Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, Decreto Legislativo N° 1068, y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 017–2008–JUS.

¹²² V. Constitución Política del Perú, artículo 150, y la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley 26397 del 7 de diciembre de 1994.

¹²³ Cf. Constitución Política del Perú. Artículo 201 y ss., así como el Código Procesal Constitucional del 31 de mayo de 2004.

¹²⁴ La CERIAJUS señaló a la Academia de la Magistratura (AMAG) como parte del Sistema de Justicia y no incluyó al Instituto Nacional Penitenciario (INPE). V. COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (CERIAJUS). Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. En: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan_Nacional_ceriajus.pdf>. La AMAG no es mencionada en el presente documento pues es parte del Poder Judicial. Cf. Constitución Política del Perú, artículo 151.

¹²⁵ V. Comisión Andina de Juristas. *Red de información jurídica-Anticorrupción*. En: <<http://www.cajpe.org.pe/rrij/>>.

¹²⁶ Cf. artículos 96, 97 y 102, numeral 2 de la Constitución Política del Perú.

político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.¹²⁷

En la actualidad existe una Comisión Especial Multipartidaria encargada del control y seguimiento, así como de la evaluación, del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.¹²⁸

2.3.4. La acción de promoción y articulación del Poder Ejecutivo

A. El Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción

En el marco del numeral 11 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 027–2007–PCM,¹²⁹ que establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento, la Presidencia del Consejo de Ministros está ejecutando el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

Dicha política, vinculante para los organismos que integran el Gobierno Nacional, se implementa desde diciembre del 2008, sobre la base del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana que elaboró el Consejo Nacional Anticorrupción,¹³⁰ y plantea la ejecución de acciones concertadas entre los diferentes sectores del aparato público con el propósito de prevenir y combatir con eficacia la corrupción.

El Plan Nacional Anticorrupción propone siete objetivos y 19 estrategias diseñadas para alcanzarlos, a saber:

Objetivo 1: Promover el Fortalecimiento del Sistema de Lucha contra la Corrupción articulado.

Estrategia 1.1. Mejorar y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información, promoción de la ética y transparencia en la administración pública.

Estrategia 1.2. Simplificación administrativa como estrategia para la lucha contra la corrupción.

Estrategia 1.3. Fortalecer el Sistema de Recursos Humanos para la prevención de la corrupción.

Estrategia 1.4. Fortalecer el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado para prevenir la corrupción.

Estrategia 1.5 Desarrollar fortalezas en los órganos de control y supervisión.

Objetivo 2: Institucionalizar en la administración pública las prácticas de buen gobierno, la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Estrategia 2.1. Fortalecer un Sistema Nacional Coordinado de Lucha contra la Corrupción.

Estrategia 2.2. Coordinar y realizar el seguimiento de las políticas de carácter multisectorial, regional y local de lucha contra la corrupción.

Objetivo 3: Articular una estrategia judicial eficaz e integral contra la corrupción.

Estrategia 3.1. Fortalecer y modernizar el sistema de administración de justicia.

Estrategia 3.2. Mejorar la transparencia en la administración de justicia.

Estrategia 3.3. Implementar y optimizar los órganos de control del sistema judicial que fortalezcan la lucha contra la corrupción.

Estrategia 3.4. Establecer un marco jurídico eficaz en la lucha contra la corrupción.

¹²⁷ Cf. Reglamento del Congreso, artículo 5.

¹²⁸ Creada el 7 de octubre del 2009.

¹²⁹ Publicada el 25 de marzo del 2007.

¹³⁰ V. Consejo Nacional Anticorrupción. *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana. Ob. cit.*

Objetivo 4: Promover prácticas y/o conductas en el sector empresarial para combatir la corrupción.

Estrategia 4.1. Desarrollar una cultura de ética y de promoción de denuncias en el sector empresarial.

Estrategia 4.2. Establecer medidas que promuevan prácticas para prevenir la corrupción en el ámbito empresarial.

Objetivo 5: *Promover la activa participación de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción.*

Estrategia 5.1. Velar por la independencia de los medios de comunicación y fortalecer su rol de difusión de valores éticos.

Objetivo 6: Lograr el compromiso de la sociedad para que participe de manera activa en la lucha contra la corrupción y la fiscalice.

Estrategia 6.1. Desarrollar una cultura anticorrupción en la sociedad, fortaleciéndola con valores éticos.

Estrategia 6.2. Facilitar la vigilancia ciudadana en la lucha contra la corrupción.

Estrategia 6.3. Constituir una alianza político-social contra la corrupción.

Objetivo 7: Desarrollar esfuerzos concertados a nivel internacional en la lucha contra la corrupción nacional.

Estrategia 7.1. Aplicar a la legislación nacional los acuerdos internacionales suscritos en materia de lucha contra la corrupción.

Estrategia 7.2. Promover el fortalecimiento de la reciprocidad y cooperación judicial entre países.¹³¹

B. Mecanismos intersectoriales de prevención y lucha contra la corrupción

Mediante el Decreto Supremo N° 016–2010–PCM se creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Esta comisión –cuyo funcionamiento es permanente– se halla adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros–. Además, tiene la responsabilidad de realizar la supervisión y seguimiento del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, una política nacional de obligatorio cumplimiento.

La referida Comisión de Alto Nivel Anticorrupción está integrada por los presidentes del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Consejo de Ministros, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), así como por la Fiscal de la Nación, el Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Ministro de Justicia, el Coordinador de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, el Director Ejecutivo del Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA), el Secretario Técnico del Acuerdo Nacional y la persona designada como coordinador general.¹³² La Defensoría del Pueblo, en estricto cumplimiento de las funciones que le asignan la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica, participa en la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción en calidad de observadora.¹³³

¹³¹ Presidencia del Consejo de Ministros. *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción*. En: <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/plan_anticorrupcion/plan_anticorrupcion.pdf>.

¹³² El nombramiento se efectúa mediante resolución ministerial. El coordinador general, designado por Resolución Suprema N° 015–2010–PCM, es el ex Contralor de la República, Genaro Matute Mejía.

¹³³ El Decreto Supremo N° 039–2010–PCM precisó que la Defensoría del Pueblo cumple el rol de observadora en dicha comisión.

La norma que creó la comisión señaló que debía integrarse a ella el Grupo de Trabajo Multisectorial al que se había encargado el seguimiento y la coordinación de las acciones de ejecución del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.¹³⁴

Es pertinente añadir que, para favorecer la ejecución de la estrategia 1.1 del Plan Nacional Anticorrupción –Mejorar y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información, promoción de la ética y transparencia en la administración pública–, la Presidencia del Consejo de Ministros elaboró la «Guía para la elaboración del informe mensual de avances en la aplicación de medidas contra la corrupción y para la resolución de denuncias», un instrumento vinculante para todas las entidades del Poder Ejecutivo que dispone la entrega periódica de reportes sobre la materia.¹³⁵

CAPÍTULO III. ESTUDIO PILOTO DE QUEJAS VINCULADAS CON CASOS QUE ATENTAN CONTRA LA ÉTICA PÚBLICA Y GENERAN RIESGO DE CORRUPCIÓN (ENERO 2005 –JULIO 2008)

La Defensoría del Pueblo efectuó una sistematización de las quejas que la ciudadanía presentó durante el período comprendido entre enero del 2005 y julio del 2008, en las regiones de Apurímac Arequipa, Ayacucho, Cusco y Lambayeque. Estas regiones fueron seleccionadas debido a que en ellas existía un trabajo defensorial previo en materia de prevención de la corrupción en el sector educación.

La finalidad de este estudio piloto fue identificar aquellos casos en los que se aprecia situaciones que atentan contra la ética pública o que pueden estar vinculados con presuntos actos de corrupción o riesgos para su ocurrencia.

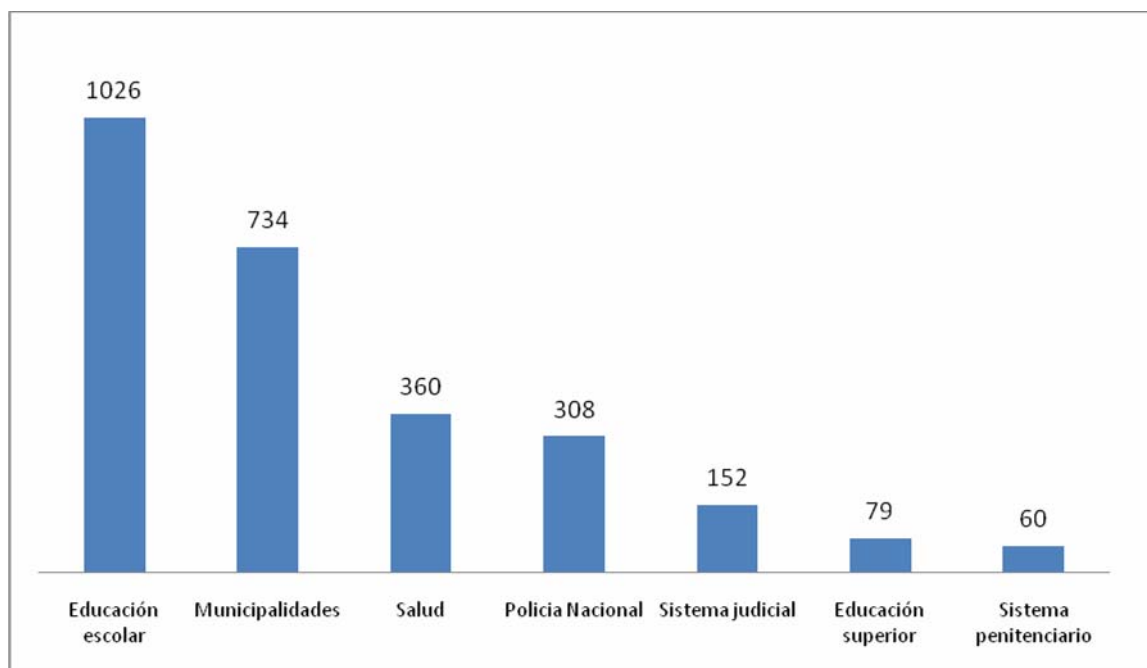
Dicho estudio abordó siete sectores de la actividad pública: Educación Escolar, Educación Superior, Municipalidades o Gobiernos Locales, Policía Nacional, Salud, Sistema Judicial y Sistema Penitenciario.

El universo de quejas sistematizadas es 2,719 casos. De ellos, 1,026 corresponden al sector Educación escolar, 734 al sector Municipalidades, 360 a Salud, 308 a la Policía Nacional, 152 al Sistema judicial, 79 a Educación superior y 60 al Sistema penitenciario (Gráfico 1).

¹³⁴ Constituido mediante la Resolución Ministerial N° 044–2009–PCM y formado por los titulares de los Ministerios de Justicia, Interior, Salud y Educación. Asimismo, se dejó sin efecto la Resolución Suprema N° 034–2009–PCM que disponía la creación de una comisión de alto nivel dedicada a proponer medidas para la ejecución del referido Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

¹³⁵ Directiva N° 002–2009–PCM/SGP, aprobada por Resolución Ministerial N° 051–2009–PCM.

Gráfico 1
Número de quejas registradas entre enero del 2005 y julio del 2008



La metodología del estudio piloto incluyó la revisión de los expedientes en el Sistema de Información Defensorial (SID) y, para efectos de su análisis, se procedió a distribuirlos en trimestres.

Cabe señalar que los resultados de esta sistematización permiten identificar problemas recurrentes que se presentan en las quejas que llegan a la Defensoría del Pueblo en materia de afectaciones a la ética pública y prevención de la corrupción. De sus resultados, no es posible extraer conclusiones generales sobre esta problemática pero posibilita la detección de problemas relacionados con la ética pública que requieren atención por parte de la Administración Estatal.

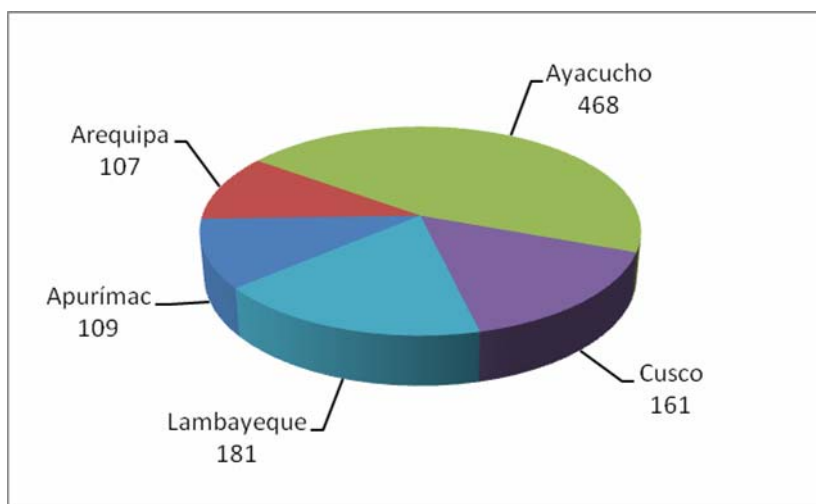
3.1. Educación escolar

De las 2,719 quejas estudiadas, 1,026 (37.7%) están referidas a la Educación escolar que se constituye en el sector más quejado –entre los siete sectores priorizados para el estudio– por casos contra la ética pública o riesgos de corrupción.

Del total de quejas del sector Educación escolar, 468 quejas se registraron en la región Ayacucho (45.6%), 181 en Lambayeque (17.6%), 161 en Cusco (15.7%), 109 en Apurímac (10.6%) y 107 en Arequipa (10.4%). Dichos resultados indican que la representación defensorial de Ayacucho recogió y atendió al mayor número de quejas presentadas por la ciudadanía con relación a prácticas que atentan contra la ética pública. Por su parte, la Oficina Defensorial de Arequipa registra el menor número de quejas en el sector: solo 107 en el periodo mencionado (ver Gráfico 2).

Gráfico 2

Universo de quejas por casos relacionados con prácticas que atentan contra la ética pública en el sector Educación escolar, recogidas en las regiones seleccionadas durante el período enero del 2005–julio del 2008



Una de las características esenciales de este tipo de casos es que tienden a concentrarse al inicio de cada año, en los primeros tres meses. Dicho comportamiento se explica en razón del desarrollo de una variedad de procesos que ocurren en este período. Entre ellos destacan: matrículas escolares, concursos públicos de licitación y contratación de servicios, contrataciones de personal, compra de útiles escolares y conformación de las asociaciones de padres de familia. Estos casos generan situaciones propicias para la ocurrencia de actos contrarios a la ética pública y riesgos de corrupción.

Entre los casos más representativos reportados a la Defensoría del Pueblo en el sector Educación escolar se encuentran, en primer lugar, el “*condicionamiento de la matrícula por cobros indebidos*”. Este tipo de quejas se presenta sobre todo durante el primer trimestre del año, durante el período de matrículas. Las quejas revisadas indican que, en una gran parte de los casos, el dinero de los cobros se utiliza para subsanar la ausencia de materiales en las escuelas, para cubrir el costo de profesores en materias no cubiertas por la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) –música, computación, inglés– o para reparar la infraestructura escolar o pagar los servicios básicos —agua, luz, teléfono— de la escuela. Es decir, para solucionar situaciones en las cuales el presupuesto asignado por el Estado a las instituciones educativas es insuficiente.

Sin embargo, se ha rescatado, no solo por el abultado número de casos existentes, sino porque condicionar la matrícula o la permanencia de los alumnos en la escuela representa una afectación del derecho a la educación. Adicionalmente, en la mayoría de los casos no se comprueba la existencia de mecanismos de “rendición de cuentas” respecto de la utilización del dinero, por parte de directores o docentes de la escuela, lo cual supone un riesgo de corrupción.

En segundo lugar se observa los casos referidos a la “*exigencia para adquirir materiales en beneficio de terceros*”. En esos casos se denuncia que un docente o directivo de la Institución Educativa (I.E.) condiciona el ingreso o permanencia de los menores en el plantel educativo a la presentación de materiales, uniformes o libros que ellos les han sugerido adquirir. En la mayoría de estos casos, los docentes indican a los padres de familia los

lugares específicos donde deben ser adquiridos esos productos, aunque también se ha identificado casos en los que los propios docentes ofertan dichos materiales.

El tercer tipo representativo corresponde a las “preferencias en concursos para beneficiar a terceros”, casos en los que algunos directores de las I.E., tras ignorar las normas que rigen los concursos públicos de contratación o nombramiento de docentes, eligen como ganadores a sus allegados. Las personas que presentaron este tipo de quejas son, sobre todo, docentes. Cabe indicar, a modo de ejemplos, algunas quejas respecto de casos en los que docentes habían ganado concursos para acceder a plazas, pese a lo cual la autoridad de la institución educativa procedió a contratar a otras personas.

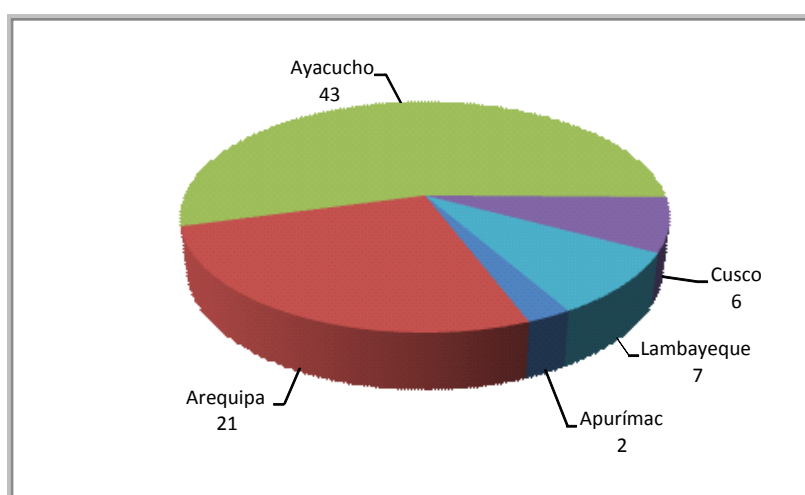
La problemática detectada en el presente estudio avala la construcción de una tipología que reconoce tres ejes principales:

- a) Gestión pedagógica, que comprende a todos aquellos casos que guardan relación directa con la prestación del servicio educativo.
- b) Gestión Institucional, que comprende a todos aquellos casos relacionados con acciones irregulares en la gestión administrativa en el sector.
- c) Otros hechos vulneratorios, « [...] que comprende[n] conductas penales o [...] que pueden ser consideradas por la comunidad educativa como actos moralmente reprobables y, por lo tanto, igualmente sujetos de denuncia [...] ».

3.2. Educación superior

El sector Educación superior ha sido analizado de manera independiente al de Educación escolar con el propósito de rescatar información de un sector relevante.¹³⁶ En el período comprendido entre enero del 2005 y julio del 2008 se analizaron 79 quejas del sector Educación superior, que equivalen al 2.9% del total del universo estudiado.

Gráfico 3
Universo de quejas por casos relacionados con prácticas que atentan contra la ética pública en el sector Educación superior, recogidas en las regiones seleccionadas durante el período enero del 2005 –julio del 2008



¹³⁶ El sector Educación superior ha sido separado del sector Educación escolar porque las quejas recibidas podrían pasar desapercibidas ante la magnitud de las presentadas en el ámbito escolar. Por sus características, la Educación superior podría presentar otras situaciones de corrupción o recurrencia de casos que sería mejor analizar por separado.

Como se puede observar en el gráfico anterior, del total de quejas recogidas, 43 se registraron en Ayacucho (54.4%), 21 en Arequipa (26.6%), seis en Cusco (7.6%), siete en Lambayeque (8.9%) y dos en Apurímac (2.5%).

En el sector Educación superior, la mayor cantidad de quejas se presenta principalmente en los primeros dos trimestres de cada año. Ello podría obedecer al mismo criterio planteado para el nivel de Educación escolar. Es evidente que, en estos períodos del año, se producen las matriculas para los ciclos anuales, los procesos de renovación, designación o contratación de personal, entre otros que son propios de este sector. Otra constante que se observa es el número decreciente de las quejas a partir del tercer trimestre de cada año.

En el caso de las regiones es importante destacar –una vez más– a Ayacucho porque, cada año, presenta el mayor número de quejas. Su punto más elevado es el año 2007, con 17 quejas, recogidas principalmente durante el segundo trimestre. El año con menor cantidad de quejas es el 2005, en el cual solo se registró seis quejas, un número similar a lo que ocurrió en los seis primeros meses del 2008.

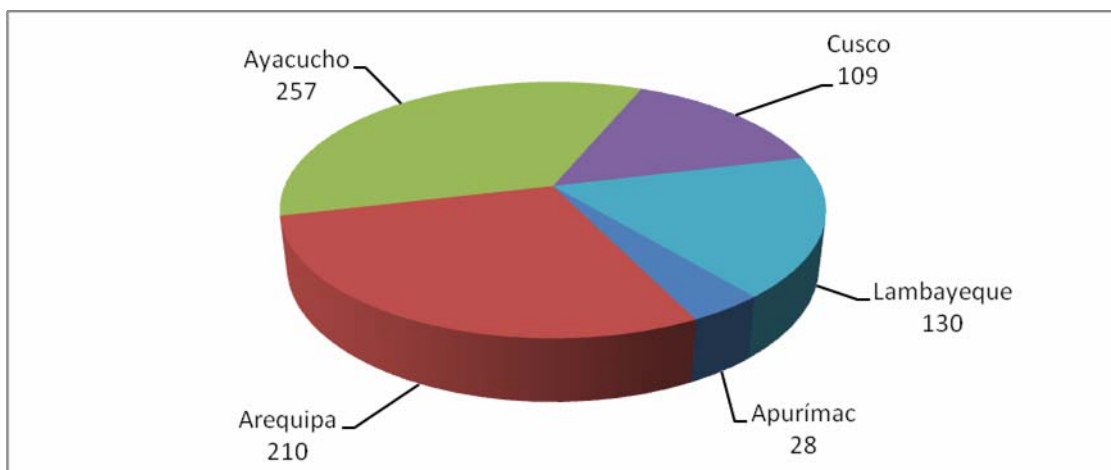
En este sector, el tipo de caso más recurrente es la “*preferencia en concurso u omisión de méritos en beneficio de terceros*”. En este caso, los ciudadanos que presentan sus quejas son docentes que buscan acceder a una plaza de nombramiento y enfrentan estas dificultades.

3.3. Gobiernos Locales (Municipalidades)

Del universo total de quejas, las correspondientes a Gobiernos locales equivalen al 27%. Las 734 quejas registradas hacen que las municipalidades ocupen el segundo lugar con más quejas entre los siete sectores o instituciones analizadas.

Del total de quejas en este sector, 257 se registraron en la región Ayacucho (35%), 210 en Arequipa (28.6%), 130 en Lambayeque (17.7%), 109 en Cusco (14.9%) y 28 en Apurímac (3.8%). Estos resultados vuelven a colocar a la representación defensorial de Ayacucho como la instancia que recogió y atendió a un mayor número de casos presentados por la ciudadanía de esa región. Por otro lado, en Apurímac se registró el menor número de quejas: solo se presentaron 28 en el referido período.

Gráfico 4
Universo de quejas por casos relacionados con prácticas que atentan contra la ética pública en el sector Municipalidades, recogidas en las regiones seleccionadas durante el período enero del 2005–julio del 2008



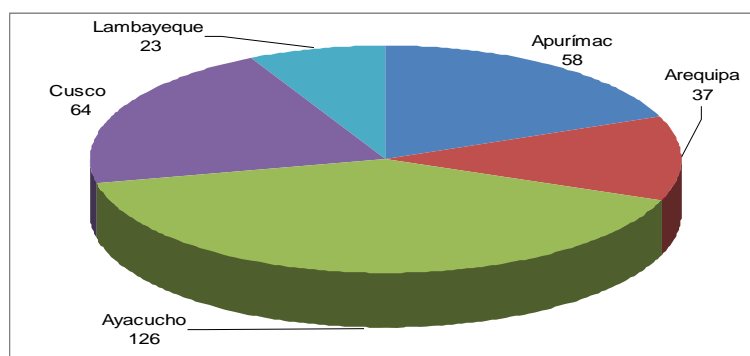
En las quejas concernientes a Gobiernos locales se ha podido identificar dos tipos recurrentes. El primero de ellos está referido a las “preferencias para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones”; el otro, a los “cobros arbitrarios por entrega de información pública”.

En las situaciones registradas en el primer caso, los ciudadanos indican que se les ha solicitado que abonen pagos indebidos para “agilizar” la emisión de sus licencias o autorizaciones. En el segundo caso, los ciudadanos señalan que se les ha puesto trabas para el acceso a la información pública porque se les ha solicitado un cobro adicional al expresado en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) para agilizar la entrega de la información requerida.

3.4. Policía Nacional

Del universo de quejas que abarca el presente estudio, el sector Policía Nacional comprende el 11.3%. Dicho porcentaje equivale a 308 quejas, que identifican a este sector como el cuarto más quejado de los siete sectores e instituciones analizadas.

Gráfico 5
Universo de quejas por casos relacionados con prácticas que atentan contra la ética pública en el sector Policía Nacional, recogidas en las regiones seleccionadas durante el período enero del 2005–julio del 2008



Del total de quejas contra la Policía Nacional, 126 se registraron en la región Ayacucho (40.9%), 64 en Cusco (20.8%), 58 en Apurímac (18.8%), 37 en Arequipa (12%), y 23 en Lambayeque (7.5%). Una vez más, la representación defensorial de Ayacucho recogió y atendió al mayor número de casos. Por otro lado, en la región Lambayeque se registró la menor cantidad de quejas.

En el sector Policía Nacional se encuentran tres tipos reportados con mayor frecuencia. El primero es la “negativa o condicionamiento a la recepción de la denuncia”; el segundo corresponde a los casos de “negligencia, omisión o inacción en el trámite de la denuncia”; mientras que el tercero involucra a las quejas referidas al “uso excesivo o arbitrario de la autoridad en provecho propio o de terceros”.

Con relación al primer tipo de quejas –la recepción de la denuncia–, se debe afirmar que no todos los casos se producen por efecto de actos de corrupción, sino por falta de materiales necesarios para recibir y asentar una denuncia. Sin embargo, se ha subrayado su frecuencia porque muchos están relacionados con situaciones en las que, según indican los ciudadanos, se han acercado a interponer una queja en una comisaría y, una vez allí, han sido víctimas de requerimientos por parte de agentes policiales para “recibir su queja”.

Esos requerimientos pueden ser cobros por los formatos, para fotocopias u otros gastos “que genere” la realización de la denuncia. Por otra parte, los ciudadanos también sostienen que no solamente se les solicita su colaboración para el pago de los formatos, sino que algunos de ellos debieron ofrecer algún tipo de incentivo para lograr que el agente policial de turno recibiese su denuncia como es debido.

En el segundo tipo de casos –referido a los procedimientos que siguen las denuncias–, los ciudadanos señalan que existen dilaciones indebidas o inacción en los procedimientos policiales. Se afirma que los trámites se extienden más allá de los plazos razonables o, en muchos casos, que se deja sin efecto la investigación policial, de modo que el expediente no llega oportunamente al Ministerio Público, afectando su derecho de acceder a la justicia.

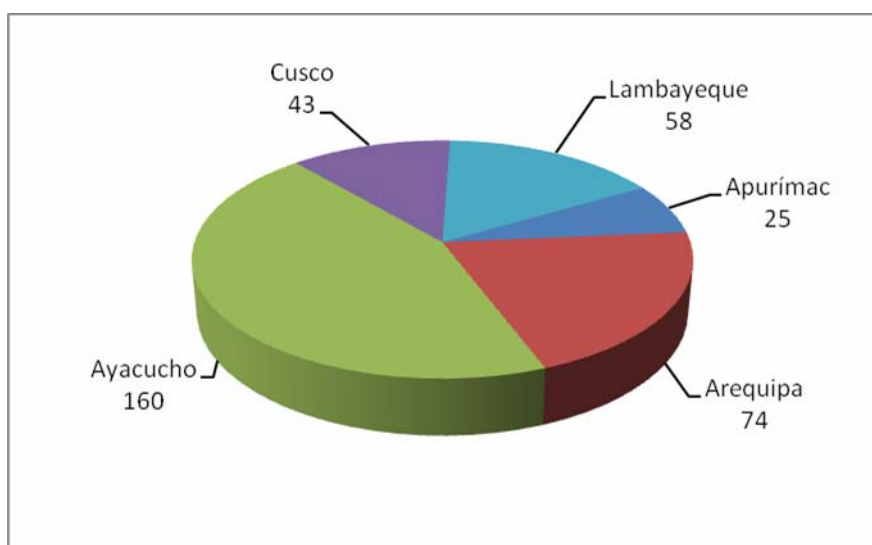
El tercer tipo de casos, referido al “uso arbitrario de la autoridad en provecho propio o de terceros”, sintetiza un conjunto de quejas que revelan cómo, en ciertas situaciones, algunos efectivos de la PNP exceden sus funciones y utilizan arbitrariamente su autoridad para intimidar a los ciudadanos o a sus familiares con el propósito de solicitar algún tipo de beneficio para sí o para terceros, como por ejemplo, sumas de dinero. Ello representa la vulneración de derechos fundamentales de la persona, generada por la inobservancia de principios éticos y la ocurrencia de un acto de corrupción. Las quejas más recurrentes de este tipo se refieren a la detención arbitraria por parte de efectivos policiales a ciudadanos y la solicitud de dinero a cambio de su liberación.

3.5. Salud

El sector Salud comprende el 13.3% del universo de quejas estudiadas. Con ello, sus 360 quejas colocan al sector como el tercero con mayor cantidad de quejas entre los siete sectores analizados.

Del total de quejas en el sector Salud, 160 se registraron en la región Ayacucho (44.4%), 74 en Arequipa (20.6%), 58 en Lambayeque (16%), 43 en Cusco (12%) y 25 en Apurímac (7%). Estos resultados vuelven a colocar a la representación de Ayacucho como la que recogió y atendió un mayor número de casos presentados por la ciudadanía de esa región. Por otro lado, en Apurímac se registró el menor número de quejas.

Gráfico 6
Universo de quejas por casos relacionados con prácticas que atentan contra la ética pública en el sector Salud, recogidas en las regiones seleccionadas durante el período enero del 2005–julio del 2008



El Gráfico 6 permite observar la evolución de las quejas respecto de casos relacionados con prácticas que atentan contra la ética pública en el sector Salud, en cada uno de los trimestres del período enero del 2005–julio del 2008.

En el sector Salud, el tipo más recurrente alude a casos de “cobros arbitrarios por servicios gratuitos”. En esos casos, los ciudadanos indican que, en los establecimientos de salud públicos, se les habría solicitado pagar sumas de dinero por un servicio gratuito: el uso de los servicios higiénicos, la apertura de una historia clínica, la realización de exámenes de laboratorio, o el uso de camas o habitaciones para el internamiento de pacientes. Cabe señalar que si bien, en muchos de estos casos, los fondos recaudados son utilizados por los establecimientos de salud para reparar problemas de mobiliario, de infraestructura o para la reposición de materiales; no por ello se les debe dejar de considerar situaciones que generan riesgos de corrupción.

El segundo tipo más recurrente corresponde a “demandas y cobros para cumplir con procedimientos administrativos”. En estos casos, se observa una gran cantidad de quejas en las que se señala que se cobra por la emisión del certificado de nacido u otra documentación de carácter gratuito.

El tercer tipo se encuentra referido a las “exigencias de funcionarios para que los pacientes se practiquen exámenes en establecimientos privados”. En estos casos, los médicos sugieren a los ciudadanos que deben practicarse exámenes en clínicas privadas con las que mantienen relaciones laborales o contractuales, o en las cuales desarrollan su ejercicio profesional médicos conocidos por ellos. Estos casos revisten mayor gravedad dado que los exámenes podrían ser realizados en los hospitales públicos con un costo menor o de manera gratuita.

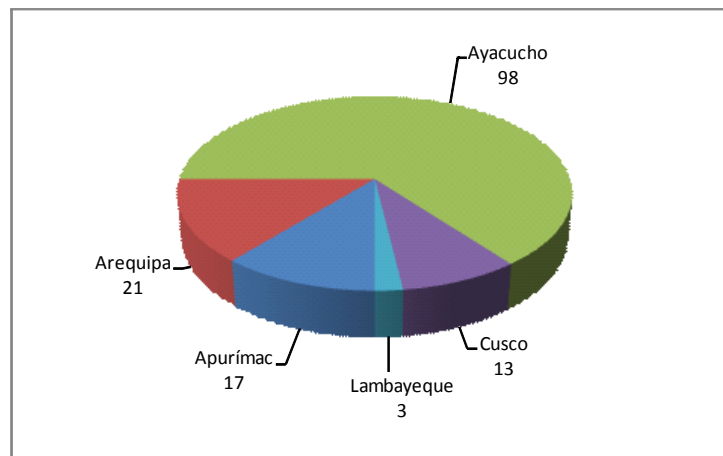
3.6. Sistema judicial

El sector Sistema judicial comprende el 5.6% del universo estudiado, con un sub-total de 152 quejas. De esta manera, se ubica como el quinto sector más quejado de acuerdo al presente estudio.

Del total de quejas en este sector, 98 se registraron en la Oficina Defensorial de Ayacucho (64.5%), 21 en Arequipa (13.8%), 17 en Apurímac (11.2%), 13 en Cusco (8.6%) y, finalmente, tres en Lambayeque (2%).

Gráfico 7

Universo de quejas por casos relacionados con prácticas que atentan contra la ética pública en el sector Sistema judicial, recogidas en las regiones seleccionadas durante el período enero del 2005–julio del 2008



Por otra parte, el Gráfico 7 presenta la evolución de las quejas relacionadas con prácticas que atentan contra la ética pública en el Sistema judicial en cada uno de los trimestres del período enero del 2005–julio del 2008.

En este tipo de casos se ha detectado principalmente el correspondiente a *“tráfico de influencia o condicionamiento económico para obtener favores judiciales”*. En este caso, los ciudadanos afirman que se les ha solicitado *“un incentivo”* para agilizar sus trámites judiciales. El requerimiento procede de funcionarios que manifiestan que tienen contacto con los jueces. El segundo tipo más recurrente corresponde a *“dilación en investigación fiscal o judicial en beneficio de terceros”*.

Sobre esta problemática, en el siguiente capítulo se presentan las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo al sistema de justicia.

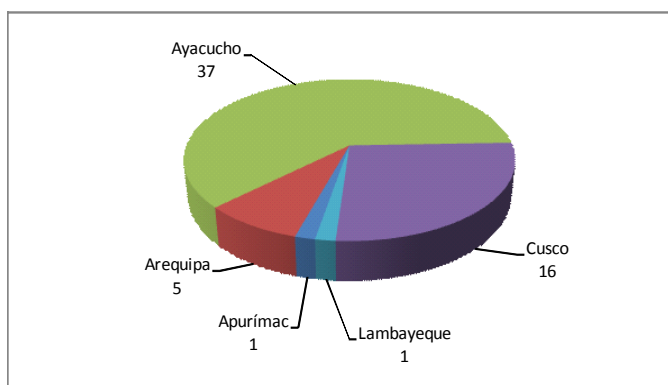
3.7. Sistema penitenciario

Las 60 quejas correspondientes al Sistema penitenciario equivalen al 2.2% del universo de casos estudiado.

Como se puede ver observar en el Gráfico 8, de las 60 quejas recogidas en las regiones señaladas para este sector, 37 se registraron en Ayacucho (61.7%), 16 en Cusco (26.7%), cinco en Arequipa (8.3%) y una en Apurímac y Lambayeque, respectivamente (1.7%).

Gráfico 8

Universo de quejas por casos relacionados con prácticas que atentan contra la ética pública en el sector Sistema penitenciario, recogidas en las regiones seleccionadas durante el período enero del 2005–julio del 2008



En este sector se han ubicado las quejas que son presentadas por los internos en las visitas de supervisión que realizan los funcionarios de la Defensoría del Pueblo, así como aquellas presentadas por sus familiares. Entre los casos más frecuentes se puede identificar los siguientes: “*Condicionamientos para tramitar y agilizar los expedientes de beneficios penitenciarios*”, así como para realizar su seguimiento.

De la misma manera, se ha identificado casos en los que se “*condiciona la clasificación y ubicación de los internos en los diferentes penales y pabellones*”. Como se sabe, la clasificación penitenciaria es una de las primeras decisiones que adopta el personal penitenciario. En razón de ello, en muchos casos pueden configurar situaciones de riesgo de corrupción.

Por otro lado, existen quejas que corresponden a “*condicionamientos para las visitas familiares*”. En este tipo de quejas, sensible para los internos y sus familiares, se denuncian cobros para permitir el ingreso de ciertos productos (legales o ilegales) o que se les permita recibir visitas “especiales”.¹³⁷

CAPÍTULO IV: LA LABOR DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO PARA PROMOVER LA ÉTICA PÚBLICA Y PREVENIR LA CORRUPCIÓN: RECOMENDACIONES FORMULADAS E IMPACTO OBTENIDO

4.1. Propuestas para la neutralidad en los procesos electorales

El derecho fundamental de elegir y ser elegido en comicios periódicos y auténticos, celebrados por sufragio universal e igual y por voto secreto, reviste especial importancia para el cabal funcionamiento de un sistema democrático, indispensable para asegurar la vigencia de los derechos de las personas.

Desde tal perspectiva, la Defensoría del Pueblo tiene la absoluta certeza respecto de la importancia de promover la ética pública y la transparencia mediante el fomento del principio de neutralidad entre quienes ejercen el poder público. La celebración de elecciones libres y justas exige neutralidad en los funcionarios públicos en períodos electorales, pre-electorales y, en general, durante todo el ejercicio de sus funciones.

¹³⁷ Se ha denominado “visita especial” a aquella que es efectuada por personas que no están previstas en el Reglamento del Código de Ejecución penal o que son ajenas al círculo familiar y amical del interno.

Con el propósito de contribuir con la realización de procesos electorales justos, transparentes y respetuosos de la voluntad ciudadana, la Defensoría del Pueblo ha participado activamente en las elecciones generales del año 2000 y 2001, en los comicios municipal y regional del año 2002, en la Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Municipales de los años 2004 y 2005, en las Elecciones Generales y Regionales del año 2006, así como en las Elecciones Municipales Complementarias del 2007.

En las elecciones que se celebrarán durante 2010, la Defensoría del Pueblo orienta su labor a verificar el cumplimiento del principio de neutralidad de los funcionarios públicos y la observancia de las normas del Jurado Nacional de Elecciones relacionadas con la publicidad estatal durante los procesos electorales.¹³⁸

La Defensoría del Pueblo entiende que, a diferencia del panorama observado hasta el año 2000, el país cuenta con organismos electorales especializados y fortalecidos que gozan de credibilidad. En el año en mención, la institución formuló recomendaciones que contribuyeron decididamente con el respeto del principio de neutralidad en los procesos electorales.

Se puede constatar significativos avances, por ejemplo, respecto de las directivas que regulan el Principio de Neutralidad, los códigos de ética Institucionales, así como en la normativa sobre publicidad estatal durante procesos electorales.

En el presente contexto, la institución realiza, en forma continua, la supervisión de paneles informativos regionales y municipales en todo el ámbito nacional, con la finalidad de constatar si contienen o hacen alusión a nombres, colores, símbolos o signos de similar naturaleza que puedan inducir a la ciudadanía a relacionarlos, directa o indirectamente, con organizaciones político–electorales.¹³⁹ El resultado de dicha labor es puesto periódicamente en conocimiento del JNE para que lleve a cabo la evaluación correspondiente, de acuerdo con sus atribuciones.

De otro lado se encuentra en trámite la suscripción de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, cuya finalidad es la promoción de la ética pública y la prevención mediante la detección oportuna de actos de corrupción en el sector público, en los contextos pre –electoral y electoral.

Además, a través de sus Oficinas Defensoriales, la Defensoría del Pueblo ha cursado recordatorios a las autoridades municipales y regionales para que difundan, promuevan y supervisen el cumplimiento de las exigencias derivadas del principio de neutralidad.

De esta manera, la Defensoría del Pueblo estima necesario adaptar y continuar con su rol de supervisión de la neutralidad de los funcionarios públicos en los procesos electorales con la finalidad de contribuir con la labor que corresponde a las autoridades electorales.

4.2. Propuestas para la reforma de la administración de justicia

El derecho a la justicia, que comprende —entre otros— a la tutela jurisdiccional efectiva y al debido proceso, es fundamental para la realización del ser humano y su interacción en comunidad. El adecuado funcionamiento de los mecanismos de resolución de conflictos y la

¹³⁸ Reglamento sobre el Uso de Publicidad Estatal en Elecciones Regionales y Municipales, aprobado mediante Resolución N° 057–2010–JNE. Asimismo se cuenta con el Reglamento de Propaganda Estatal aprobado mediante Resolución N° 136–2010–JNE y su modificatoria Resolución N° 140–2010–JNE.

¹³⁹ Artículo 5 de la Resolución N° 057-2010-JNE, que aprueba el Reglamento sobre el Uso de Publicidad Estatal en Elecciones Regionales y Municipales.

determinación de derechos es imprescindible para la vida en comunidad y no se puede materializar sin la vigencia del derecho a la justicia.

No obstante, la concreción del derecho a la justicia no será posible mientras los operadores del sistema que la administran no rijan su conducta según principios éticos y actúen de manera transparente para que su desempeño sea público, conocido o conocible para todos los miembros de la sociedad.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo en el marco de su mandato constitucional ha establecido como una de sus líneas de trabajo institucional la reforma del sistema de justicia, toda vez que del buen funcionamiento de ella depende en gran medida la vigencia efectiva de los derechos fundamentales cuidando de no interferir en su función jurisdiccional. Cabe destacar que el Poder Judicial es la institución clave para el procesamiento y la sanción de los actos de corrupción tipificados penalmente. Cumple un rol fundamental en términos disuasivos y en procura de evitar la impunidad de sus perpetradores.

Desde esta perspectiva, la Defensoría del Pueblo elaboró, en el 2009, el Informe «*Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la Justicia en el Perú: Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán*»,¹⁴⁰ con el propósito de contribuir con propuestas concretas al cambio del Poder Judicial de manera que le permita cumplir exitosamente las tareas que la Constitución Política y el sistema democrático le encargan.

Sobre la corrupción en el sistema de administración de justicia, en el referido Informe se señala que:

[...] no solo alcanza a los magistrados, sino que incluye a otros actores, tales como los abogados y/o las partes que acceden a él para solucionar sus conflictos de intereses. Es claro que no puede existir un acto de corrupción sin un juez o funcionario judicial corrupto, pero tampoco sin el correspondiente corruptor. Por lo tanto, la evaluación de la efectividad de los mecanismos de prevención y sanción debe hacerse respecto de los principales actores de este problema [...]¹⁴¹

De conformidad con tal visión, la Defensoría del Pueblo identificó como puntos críticos:

1. La necesidad de prevenir y controlar los actos y mecanismos de corrupción cometidos por abogados. Al respecto, la Defensoría del Pueblo solicitó que los Colegios de Abogados –en su condición de entes rectores de estos colectivos– revisen y perfeccionen las estrategias de prevención e implementación de un sistema de evaluación y acreditación de sus integrantes, así como que adecúen sus códigos de ética para establecer con mayor claridad las conductas que sean objeto de sanción.
2. La necesidad de dotar de eficacia a los mecanismos de control interno. En dicho informe, la Defensoría del Pueblo señala que el sistema de control, en general, continúa fracasando en la tarea de garantizar la probidad como regla de la magistratura. El principal órgano de control interno del Poder Judicial, la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), ha centrado su atención en el problema de las dilaciones procesales y solo el 10% de sus cifras de producción para el período 1999–2006 corresponden a la imposición efectiva de una sanción a los

¹⁴⁰ Defensoría del Pueblo. *Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la Justicia en el Perú: Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán*. Informe Defensorial 109. Lima: Defensoría del Pueblo, 2006.

¹⁴¹ *Ibíd.*

magistrados.¹⁴² Lo expuesto llevó a recomendar la formación de un sólido cuerpo especializado para la investigación y detección de casos y situaciones de corrupción y conducta funcional.

La Defensoría del Pueblo recomienda que se instaure una oficina de atención al usuario en el Poder Judicial que conozca los casos de dilación y que permita que la OCMA y las Oficinas Distritales de Control Interno (ODICMA) se dediquen exclusivamente a conocer los casos de corrupción y de atentados contra la ética pública.

3. La corrección de la actual dispersión de la potestad disciplinaria. El control disciplinario de la magistratura está basado en un sistema mixto, que combina la participación en el control de órganos internos y externos. Corresponde al Consejo Nacional de la Magistratura la atribución de destituir directamente a los vocales y fiscales supremos y, a solicitud de la Corte Suprema y de la Junta de Fiscales Supremos, remover a magistrados de otros niveles.¹⁴³

Tal problemática y la mencionada en el acápite 2 originaron que la Defensoría del Pueblo considere que la responsabilidad del control de la magistratura debe ser trasladada al Consejo Nacional de la Magistratura, mediante una reforma constitucional y legal que implique una especialización operativa para la investigación de los actos, prácticas y mecanismos de corrupción, de manera permanente.

Por ello, recomendó al Congreso de la República la modificación del numeral 3 del artículo 154 de la Constitución Política con el fin de que el Consejo Nacional de la Magistratura ejerza la potestad disciplinaria sobre todos los jueces y fiscales en todo el ámbito nacional, y esté facultado para imponer, de manera motivada, sanciones que vayan desde el apercibimiento hasta la destitución.¹⁴⁴

Cabe señalar que, a la fecha, la situación no ha variado sustancialmente en el sentido planteado por la Defensoría del Pueblo, y que, mientras no se apruebe la reforma constitucional propuesta, la potestad disciplinaria continuará siendo ejercida en forma dispersa.

Sin embargo, cabe señalar que en el marco de las sesiones de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, Javier Villa Stein, presidente del Poder Judicial, anunció la adopción de una serie de medidas de orden administrativo e institucional destinadas a enfrentar la corrupción,¹⁴⁵ entre las que destacan la creación de la categoría de «Buenas prácticas e innovación en materia de lucha contra la corrupción».

4. La implementación de un perfil del magistrado y del servidor judicial que comprenda los aspectos éticos. Hasta la fecha de elaboración del Informe 109, no se contaba con un perfil del magistrado y del servidor judicial que orientase el proceso de selección y evaluación. Ello avalaba la carencia de principios y reglas referidas a la

¹⁴² *Ibíd.*

¹⁴³ Artículo 154.3 de la Constitución Política del Perú.

¹⁴⁴ Esa recomendación demanda la asignación de recursos económicos suficientes que le permitan a este órgano constitucional adecuar su organización y funcionamiento a la nueva función de control disciplinario, la creación de una especialización operativa en su interior para la investigación de los diversos actos y mecanismos de corrupción y la regulación adecuada para el ejercicio del control disciplinario, de modo que no se transforme en una presión indebida sobre la independencia judicial.

¹⁴⁵ III Sesión de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, celebrada en el local del Poder Judicial, el 20 de mayo del 2010.

ética de los postulantes o magistrados y servidores tolerantes con la corrupción o adeptos a ella.

El 7 de noviembre del 2009, con la finalidad de mejorar la calidad en la administración de justicia, mediante el nombramiento y ratificación de magistrados probos e idóneos con vocación de servicio, acordes con las expectativas ciudadanas, se publicó la Ley de la Carrera Judicial.¹⁴⁶ Dicha norma exige que una de las capacidades y cualidades del perfil del juez sea una trayectoria personal éticamente irreprochable. En tal sentido, se debe entender que la recomendación formulada por la Defensoría del Pueblo ha alcanzado algún nivel de incidencia en la aprobación de la norma.

5. El establecimiento de criterios objetivos y transparentes en la carrera judicial y fiscal. La carencia de principios y reglas que aporten previsibilidad a la carrera judicial permitía prácticas *informales* para conseguir el ingreso, ascensos o reubicaciones, así como promociones provisionales.

Esta situación hacía necesaria la aprobación de la Ley de la Carrera Judicial en la que se incluyesen no solo los requisitos generales para acceder y permanecer en la carrera judicial, sino los criterios para la evaluación del ingreso y desempeño del magistrado.

5.1 Sobre el ingreso a la carrera judicial y fiscal. La Defensoría del Pueblo recomendó al Consejo Nacional de la Magistratura perfeccionar el procedimiento de selección y nombramiento de magistrados, para lo cual era preciso reducir al máximo los márgenes de discrecionalidad en la entrevista personal y en la votación final.

La Ley de la Carrera Judicial impone al Consejo Nacional de la Magistratura los criterios generales que deberá observar en las evaluaciones para la selección y nombramiento, así como la valoración de cada etapa, y consigna, además, un porcentaje inferior a la entrevista personal, la cual debe ser pública. Asimismo, la vigencia de la norma permite pensar que la recomendación de la Defensoría del Pueblo obtuvo el impacto esperado.

5.2 Sobre la evaluación del desempeño del magistrado. La Defensoría del Pueblo recomendó al Congreso de la República que modifique el numeral 2 del artículo 154 de la Constitución Política con la finalidad de sustituir el cuestionado procedimiento de ratificaciones judiciales y fiscales por otro que permita la evaluación integral del desempeño mediante un procedimiento objetivo y transparente.

Asimismo, recomendó elaborar y publicar un reglamento de evaluación del desempeño de magistrados suplentes y provisionales que constituya una herramienta básica para prevenir, corregir, capacitar y estimular profesionalmente al magistrado.

Si bien no se ha producido una reforma constitucional, la Ley de la Carrera Judicial intentó implementar un cambio normativo, al regular los tipos de evaluación que servirían para la ratificación de los magistrados –evaluación parcial del desempeño de los jueces superiores, especializados y/o mixtos y jueces de paz letrados cada tres años y seis meses, y la evaluación integral del desempeño de los jueces de todos los niveles cada siete años–. Sin embargo, el referido cambio normativo fue cuestionado mediante un proceso de inconstitucionalidad, que se declaró fundado.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Vigente a partir del 7 de mayo del 2009.

¹⁴⁷ Sentencia recaída en el Expediente N° 00006-2009-PI/TC.

En la actualidad, el Poder Judicial cuenta con la Oficina de Meritocracia,¹⁴⁸ cuya función es elaborar cuadros de méritos y antigüedad de jueces que serán tomados en cuenta al momento de producirse los ascensos y/o designar a los magistrados provisionales en los despachos judiciales de las Cortes Superiores de Justicia de la República.

Además, la Presidencia del Poder Judicial ha anunciado la implementación de un sistema informatizado de seguimiento de las movilizaciones de jueces en todo el ámbito nacional, que permita detectar cualquier irregularidad en los cambios o designaciones. En este caso, se puede concluir que el impacto de la recomendación de la Defensoría del Pueblo aun es parcial.

6. La implementación de mecanismos ágiles de investigación y control. La corrupción no solo compromete a los magistrados, sino que involucra, asimismo, a los auxiliares jurisdiccionales. Sin embargo, las ODICMA y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial combaten estas conductas con la puesta a disposición del magistrado o auxiliar a la oficina de personal, la que impone la sanción que considera pertinente. Pese a que el Poder Judicial ha implementado, en su página Web, un mecanismo para presentar quejas y denuncias en línea a la OCMA, la Defensoría del Pueblo insiste en la necesidad de liberar de carga a las oficinas de control interno mediante la creación de oficinas de atención al usuario.

Asimismo, se debe prestar especial atención a las medidas de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito judicial. La Defensoría del Pueblo, en el *Informe Defensorial N° 96*, denominado «*Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*»,¹⁴⁹ dio cuenta de un serio déficit de transparencia y rendición de cuentas en la organización y funcionamiento del Poder Judicial.

La Defensoría del Pueblo consideró necesario fomentar una cultura de la transparencia y rendición de cuentas en los jueces, fiscales y funcionarios del sistema de justicia, no solo como una obligación constitucional, sino, además, como un mecanismo de legitimación de su función pública, ya que permitirá a la ciudadanía conocer cómo trabajan, así como las razones por las cuales toman sus decisiones. De esa manera, identificarán si alguna presión indebida influyó o intentó influir al momento de ejercer la labor jurisdiccional. Ello no solo reducirá la corrupción; también legitimará la función judicial.

En tal sentido, la institución recomendó al Congreso de la República modificar los artículos 10 y 171 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de los artículos 138 y 139 del Código Procesal Civil y del primer párrafo del artículo 73 del Código de Procedimientos Penales, para tornarlos compatibles con el principio de publicidad de los procesos, conforme lo recoge el numeral 4 del artículo 139 y numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política de 1993.

Pese a estar vigentes los artículos recogidos en las normas procesales mencionadas anteriormente, la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley de la Carrera Judicial derogó el artículo 10 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En razón de ello, se debe entender que la recomendación defensorial fue parcialmente acogida y que resulta necesario insistir con el seguimiento de los otros alcances de la propuesta.

La Defensoría del Pueblo es consciente de que una gestión transparente, además de contar con un marco normativo que la regule, requiere acciones que permitan que el personal

¹⁴⁸ Ver en: <http://www.pj.gob.pe/CorteSuprema/Meritocracia>.

¹⁴⁹ Defensoría del Pueblo. *Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Informe Defensorial N° 96. Lima: Defensoría del Pueblo, 2004.

jurisdiccional pueda ser fiscalizado en forma permanente por la ciudadanía. En ese sentido, se exhortó a las Presidencias de las Cortes Superiores de Justicia a difundir, a través de la página web del Poder Judicial, el contenido de las resoluciones de las ODICMA que imponen medidas disciplinarias, como un mecanismo efectivo para combatir las prácticas de micro corrupción.

Se invocó, además, a publicitar el perfil y la trayectoria de los magistrados, a identificar y consignar en los autos y sentencias el nombre del vocal ponente, así como a publicar en el portal institucional todas las resoluciones judiciales, especialmente las sentencias y autos que concluyan el proceso o que concedan medidas cautelares.

Según la información obtenida en las reuniones de trabajo que se ha sostenido con los representantes del Poder Judicial, las exhortaciones antes referidas se encuentran en proceso de implementación. No obstante, una revisión a la página Web del Poder Judicial permite observar información referida a la trayectoria profesional de los magistrados –hojas de vida–, al contenido de las resoluciones que imponen medidas disciplinarias expedidas por las ODICMA, así como efectuar consultas a los expedientes judiciales. En razón de lo señalado, se estima que la recomendación defensorial obtuvo una acogida de mediano impacto.

Finalmente, cabe señalar que la Defensoría del Pueblo consideró necesario incorporar en los Planes de Formación de la Academia de la Magistratura (AMAG) y en los centros de formación de funcionarios judiciales y fiscales un conjunto de contenidos relativo al fundamento y utilidad de la transparencia y rendición de cuentas, así como a revisar las prácticas cotidianas que colisionan con este deber.

En la actualidad, la AMAG ha incluido en su calendario de actividades 2010¹⁵⁰ el dictado de asignaturas referidas a la ética para los magistrados y para los auxiliares jurisdiccionales. Esta acción avala, asimismo, la aseveración de que la sugerencia de la institución tuvo acogida al momento de diseñar la política pública.

4.3. Propuestas para mejorar el funcionamiento de la Policía Nacional del Perú

La labor de la Policía Nacional del Perú (PNP) es especialmente relevante para la vigencia de los derechos fundamentales porque a esta institución se le han asignado, constitucionalmente, importantes deberes: proteger y ayudar a las personas y la comunidad; garantizar, mantener y resguardar el orden interno; garantizar el cumplimiento de las leyes, así como prevenir, investigar y combatir la delincuencia, entre otros.¹⁵¹

A sabiendas de la necesidad de desarrollar esfuerzos conjuntos para la protección de los derechos de las personas y del papel fundamental que desarrolla en la prevención y lucha contra la corrupción, la Defensoría del Pueblo pone sumo interés en la labor que desempeña la PNP –situación puesta en evidencia desde la creación de su Programa de Protección de Derechos en Dependencias Policiales–.

En diciembre de 2008, el Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA) dio a conocer la V Encuesta Nacional sobre Corrupción, elaborada por Ipsos Apoyo, Opinión y Mercado S.A. En dicho sondeo de opinión se señaló, de acuerdo con las percepciones de la

¹⁵⁰ Información obtenida del portal web de la AMAG. Ver en: http://www.amag.edu.pe/actividades_academicas/2010/activi_marzo2010/cronograma_general_actividades_A_MAG2010.pdf.

¹⁵¹ Constitución Política del Perú, artículo 166.

ciudadanía, que la segunda institución pública más corrupta del país es la PNP, con un índice porcentual del 69%.¹⁵²

En ese contexto, la Defensoría del Pueblo elaboró el Informe «Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente»¹⁵³ y planteó cinco áreas de atención urgente para la institución en mención: 1) la comisaría como unidad básica de la Policía Nacional y factor importante en la optimización de la función policial; 2) la carrera profesional del personal policial como elemento esencial para el fortalecimiento de la función policial; 3) la lucha contra la corrupción en la Policía Nacional; 4) la política disciplinaria como un mecanismo de control interno en la lucha contra la corrupción y como presupuesto indispensable para la eficiencia de la función policial; y 5) el cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información pública en la Policía Nacional.

A continuación se detallan aquellas recomendaciones del Informe Defensorial N° 142 que tienen incidencia directa en la promoción de la ética pública y la prevención de la corrupción dentro de la PNP,¹⁵⁴ las cuales son:

- i. Sugerir que en la implementación de una sólida política de lucha contra la corrupción policial se tenga en cuenta la modernización y/o simplificación de los procedimientos internos pero, sobre todo, que se orienten mayores esfuerzos a identificar de manera permanente las características y causas generadoras de corrupción. Esta recomendación tiene un carácter procedimental y busca mejorar, a través de la simplificación, los procedimientos internos para identificar las causas de la corrupción en la Policía Nacional.
- ii. Sugerir que en la implementación de una sólida política de control disciplinario se orienten mayores esfuerzos a combatir la comisión de infracciones y/o faltas más recurrentes. Esto se sustenta en la finalidad preventiva que debe tener el ejercicio de la potestad disciplinaria.

Asimismo, se incluye un conjunto de recomendaciones normativas destinadas a mejorar la carrera policial:

- iii. Implementar acciones dirigidas a: a) Unificar y uniformizar las normas que regulan el otorgamiento de incentivos al personal policial, con el fin de garantizar que sean otorgados con apego a los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad, previstos en la Constitución Política y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Asimismo, se recomienda que estas normas se organicen mediante una tipología que asigne, a un supuesto determinado, un incentivo específico, de modo que se elimine cualquier posibilidad de arbitrariedad o vulneración del derecho a la igualdad en el otorgamiento de estos incentivos.
- iv. Publicar dichas normas en el Portal de Transparencia de la PNP y difundirlas a través de medios idóneos para que se conozcan con certeza los criterios que se toman en cuenta para el otorgamiento de un incentivo.
- v. Modificar las Directivas para oficiales y suboficiales que regulan el cambio de colocación, de modo que se establezca, por un lado, la obligación de motivar adecuadamente la decisión de cambio y, por otro lado, la incorporación de los

¹⁵² Información publicada en el diario *El Comercio* el 31 de diciembre del 2008.

¹⁵³ Defensoría del Pueblo. *Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente*. Informe Defensorial N° 142. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009.

¹⁵⁴ Se ha seleccionado aquellas recomendaciones que guardan una relación directa con los temas de ética pública y prevención y lucha contra la corrupción. La selección que se presenta en el documento ha sido ordenada de acuerdo con los criterios de esta investigación y no siguen el orden planteado por el Informe Defensorial N° 142.

siguientes criterios adicionales: a) Igualdad de oportunidades; b) Capacidad profesional, especialidad y experiencia; c) Bienestar personal y familiar.

- vi. Aplicar y difundir normas claras y precisas que regulen la conformación de las Juntas de Selección que dirigen los procedimientos de ascenso con el propósito de dotarlos de garantías de transparencia y objetividad.

Asimismo, en lo que se refiere a los temas vinculados con corrupción y ética pública, se considera que una política unitaria que regule la carrera policial disminuye riesgos para que ocurran prácticas de corrupción dentro de la propia institución. Mientras los procedimientos encuentran regulaciones más precisas, decrecen los espacios para el forjamiento de prácticas discrecionales arbitrarias en las que se favorezca indebidamente a unos en desmedro de otros, como el otorgamiento de ascensos e incentivos basados en motivaciones diferentes al mérito en el ejercicio de la función.

- vii. Actualizar periódicamente el Portal de Transparencia de la PNP, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, salvo en los casos en que la ley hubiera establecido plazos diferentes.
- viii. Adoptar medidas para garantizar que los efectivos policiales conozcan y apliquen las normas de atención ciudadana, así como que la población esté adecuadamente informada sobre su contenido

Por último es pertinente revisar algunos datos obtenidos en una supervisión realizada por la Adjuntía para Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo:

- En el 61% de las comisarías supervisadas (184) se indicó a la Defensoría del Pueblo que no conocen las normas de atención al público de la PNP.
- En el 53% (160) se mencionó que existen normas dispersas sobre cómo atender al público.
- En el 88% (266) no existe material alguno –folletos, trípticos, entre otros– al alcance del público donde se detallen los tipos de procedimientos que se realizan en las comisarías.
- En el 80% (240) no se ha publicado una guía sobre los distintos trámites a realizar en la comisaría.
- En el 77% (233) no existen, en un lugar visible, indicaciones respecto de cómo actuar ante un caso de conducta policial.
- En el 64% (194) no se han publicado afiches sobre los derechos del ciudadano, y que otras instituciones tutelan.

Para la Defensoría del Pueblo es urgente que se adopten las medidas para garantizar que los efectivos policiales conozcan y apliquen las normas de atención ciudadana porque, de esta manera, se reducen los riesgos de corrupción en la institución policial, así como se fortalece el ejercicio de la ética pública. Asimismo se fortalece la confianza de la ciudadanía en la institución policial, condición necesaria en un Estado democrático.

4.4. Propuestas para la promoción de la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas

Los principios de Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación son rasgos esenciales del buen gobierno y son comunes a la agenda de respeto, protección y realización de los derechos fundamentales, así como a la de prevención y lucha contra la corrupción.

Tomando en consideración que los derechos fundamentales solo pueden ser tutelados en el entorno de un buen gobierno, la Defensoría del Pueblo estima fundamental verificar el

respeto de los principios de Transparencia y Rendición de Cuentas, así como el adecuado funcionamiento de las herramientas de acceso a la información pública.

4.4.1. La Defensoría del Pueblo y el acceso a la información pública

Un mecanismo utilizado con eficacia por la Defensoría del Pueblo para cautelar el derecho fundamental de acceso a la información pública ha sido la elaboración de informes defensoriales que han dado cuenta de la existencia de una «cultura del secreto» en la administración pública. Dicha actitud, ampliamente expandida en el funcionariado estatal, se advertía en la constante negativa a los pedidos de información sin que mediase una justificación razonable, en la falta de respuesta a los pedidos formulados por los ciudadanos, así como en la imposición de restricciones ilegales para el acceso a la información que poseían las entidades públicas.

En vista de ello, la Defensoría del Pueblo ha planteado cambios orientados a garantizar la protección de este derecho y el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos.

Por esta razón, mediante el Informe denominado «Situación de la libertad de expresión en el Perú»,¹⁵⁵ la Defensoría del Pueblo recomendó al Congreso de la República la elaboración y aprobación de una ley que desarrolle el derecho fundamental de acceso a la información pública y que establezca los lineamientos tendentes a garantizar dicho derecho –tales como legitimación, costos, plazo de entrega, responsabilidad, entre otros–.

Dicha recomendación fue acogida y materializada con la dación del Decreto Supremo N° 018–2001–PCM¹⁵⁶ y del Decreto de Urgencia N° 035–2001.¹⁵⁷ El Decreto Supremo presentó el diseño de un procedimiento para que las personas pudieran acceder a la información, mientras que el Decreto de Urgencia procuró regular el acceso de la ciudadanía a los datos relativos a las finanzas públicas. Si bien la dación de las citadas disposiciones representó un avance significativo, resultó insuficiente debido a su limitado alcance normativo y su naturaleza excepcional.

Posteriormente, la Defensoría del Pueblo, mediante el Informe denominado «El acceso a la información pública y la “cultura del secreto”»,¹⁵⁸ analizó la práctica denominada «Secretismo de Estado» que impedía la vigencia real de las disposiciones normativas dictadas para garantizar la vigencia del derecho de acceso a la información pública. Ante tal situación, la institución optó por proponer lineamientos claros y coherentes para la elaboración de una ley de transparencia y acceso a la información pública.

De esta manera, promovió la aprobación de la Ley N° 27806¹⁵⁹ que, sin duda, constituyó un paso importante hacia la concreción del derecho. Sin embargo, la norma introdujo ciertas restricciones que obligaron a la Defensoría del Pueblo a interponer una acción de inconstitucionalidad.¹⁶⁰ Sin embargo, el Congreso de la República consideró conveniente realizar las rectificaciones mediante la Ley N° 27927, publicada el 4 de febrero del 2003.

¹⁵⁵ Defensoría del Pueblo. *Situación de la libertad de expresión en el Perú*. Informe Defensorial N° 48. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000.

¹⁵⁶ Decreto Supremo N° 018-2001-PCM del 27 de febrero del 2001, «Disponen que las entidades del Sector Público incorporen en sus TUPA un procedimiento para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o produzcan».

¹⁵⁷ Decreto de Urgencia N° 035-2001 del 17 de marzo del 2001, «Acceso ciudadano a información sobre Finanzas Públicas».

¹⁵⁸ Defensoría del Pueblo. *El acceso a la información pública y la “cultura del secreto”*. Informe Defensorial N° 60. Lima: Defensoría del Pueblo, 2001.

¹⁵⁹ Publicada el 3 de agosto del 2002.

¹⁶⁰ La Defensoría del Pueblo interpuso la acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional debido que el artículo 2 de la Ley N° 27806 señaló que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional respondían las solicitudes de información a través del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, lo cual restringía el

A dos años de haberse aprobado dicha Ley, la Defensoría del Pueblo elaboró el Informe Defensorial: «Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública», en el que aseveró que, pese a la expresa obligación legal, no todas las entidades públicas estaban cumpliendo con las medidas estipuladas para promover el acceso a la información pública tales como la designación del funcionario responsable de entregarla, la prohibición de destruirla, además de la difusión a través de los Portales de Transparencia de los datos generales de las instituciones, de sus organizaciones, sus organigramas, las adquisiciones de bienes y servicios que realicen, las remuneraciones y los beneficios del personal, entre otros datos.

Asimismo, tras examinar el trámite de las intervenciones de oficio y casos presentados por la ciudadanía, la Defensoría del Pueblo constató que aún persistían problemas en la aplicación e interpretación de la normativa vigente. Registró, por ejemplo, quejas por problemas de infraestructura y organización que originan que las entidades públicas incumplan el plazo legal para la entrega de información, así como que no conserven la información que producen o poseen.

En su *Decimosegundo Informe Anual*,¹⁶¹ la Defensoría del Pueblo da cuenta de los avances respecto de la construcción de hábitos favorables a la protección, el respeto y la realización del derecho a la información pública, pese a lo cual remarca que subsisten problemas de desconocimiento, interpretación incorrecta de las excepciones, cobros ilegales, así como exigencia de requisitos no previstos en la norma. Además, apunta que no se ha previsto cambiar la legislación archivística con el fin de que guarde relación con lo regulado por la normativa de acceso a la información pública.

Asimismo, cabe señalar que la Presidencia del Consejo de Ministros se encuentra implementando progresivamente una política de transparencia y acceso a la información pública en las entidades del Poder Ejecutivo. Por ello, con la finalidad de cumplir su obligación de remitir anualmente un informe al Congreso de la República¹⁶² acerca de las solicitudes de información atendidas y denegadas, ha publicado la Directiva N° 003–2009–PCM/SGP «Lineamientos para el reporte de solicitudes de acceso a la información pública a ser remitidos por la Presidencia del Consejo de Ministros».¹⁶³

Por último, cabe destacar que, desde la dación de la Ley, y en virtud de lo dispuesto en su artículo 3°, un significativo número de entidades públicas ha designado mediante resolución administrativa al funcionario responsable de tramitar los pedidos de acceso a la información pública de los ciudadanos.¹⁶⁴

acceso a tal información, pues no solo la centralizaba, sino que, además, establecía un privilegio no previsto por la Constitución Política en materia de seguridad nacional: la norma indicaba que la información podía ser clasificada como *secreta y estrictamente secreta* —artículo 15, literal a—, sin precisar los criterios que diferenciaban dichas categorías. Además, la norma disponía que el Consejo de Ministros debía determinar, mediante un acuerdo, qué información sería considerada clasificada y agregaba que, mediante decreto supremo, el Poder Ejecutivo reglamentaría tales excepciones. Estas disposiciones afectaban al artículo 2 numeral 5 de la Constitución Política, según el cual las excepciones solo se establecen por una norma con rango de ley. Cf. Defensoría del Pueblo. *Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003–2004*.

¹⁶¹ Presentado en mayo del 2009.

¹⁶² Artículo 22 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Supremo N° 043–2003–PCM del 24 de abril del 2003.

¹⁶³ Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 301–2009–PCM del 11 de julio del 2009.

¹⁶⁴ De acuerdo a lo registrado solo este año, a junio del 2010, las entidades que publicaron resolución de nombramiento de funcionario responsable en la separata de normas legales del diario oficial *El Peruano*, fueron: Resolución N° 179–2009–INDECOPI/COD Designan funcionarios responsables de atender pedidos de información que se formulen conforme a la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y fedatarios institucionales, en el ámbito de las Oficinas Regionales del INDECOPI (06.01.2010); Resolución N° 013–2010–SUNARP/GG Designan funcionarios responsables de brindar información que se solicite en el

En conclusión, es notorio el aporte de la Defensoría del Pueblo para el desarrollo normativo dirigido al cabal cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. No obstante, es evidente la necesidad de seguir avanzando hacia la cabal concreción del derecho.

4.4.2. La Defensoría del Pueblo y el principio de transparencia

La referida Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública recoge un conjunto de disposiciones que procura promover la transparencia en las entidades de la administración estatal. Sin embargo, el principio de Transparencia no se restringe a la entrega de la información que sea solicitada a una institución, sino que debe contemplar la implementación de medidas que pongan a disposición de la ciudadanía los datos requeridos para ejercer cabalmente su derecho de vigilar la acción pública.

En cumplimiento de sus obligaciones y en pleno desarrollo del proceso de descentralización del Estado peruano, la Defensoría del Pueblo supervisó la operatividad y los contenidos de los portales de transparencia de los 25 gobiernos regionales. En aquella ocasión corroboró que ninguno de ellos cumplía con publicitar la información exigida por la legislación de transparencia y acceso a la información pública (Ley N° 27806, artículo 5°).¹⁶⁵

Asimismo, en las supervisiones que, posteriormente, llevó adelante la Defensoría del Pueblo se verificó que, si bien los 25 gobiernos regionales cuentan con portales de transparencia operativos, no todos han incorporado la información estipulada por la normativa.

El Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo ha realizado, en forma continua, una supervisión permanente de los portales de transparencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales en capitales de departamento con la finalidad de verificar el cumplimiento de su obligación legal.

Dicha tarea dio a conocer que, durante el año 2009, el nivel de cumplimiento de los gobiernos regionales fue superior al de las municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamentos. Mientras los gobiernos regionales alcanzaron el 68% de nivel de cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública así como prácticas de buen gobierno, las municipalidades provinciales en capitales de departamento

marco de la Ley N° 27806, en las Oficinas Registrales de la Zona Registral N° II–Sede Chiclayo (22.01.2010); Resolución N° 076–2010–P/IPD Designan funcionarios responsables de proporcionar información institucional de acceso público a que se refiere la Ley N° 27806 en diversos Órganos Desconcentrados del Instituto Peruano del Deporte (12.03.2010); Resolución N° 264 Designan responsable de acceso a la información de la Unidad Ejecutora 002 INICTEL-UNI (12.03.2010); Resolución Ministerial N° 036–2010–MINAM Designan funcionario responsable de brindar información pública y del contenido del portal de Internet institucional del Ministerio del Ambiente (17.03.2010); Resolución N° 031–2010–02.00 Designan funcionario responsable de entregar información en las Gerencias Zonales del SENCICO (18.03.2010); Resolución N° 114-2010-UNTECS Designan funcionario responsable de brindar información de acceso público, del portal de transparencia y de clasificar información de carácter reservado de la Universidad Nacional Tecnológica del Cono Sur de Lima (19.03.2010); Resolución Jefatural N° 183–2010–JNAC/RENIEC Designan funcionarios responsables de proporcionar la información de acceso público correspondientes a las Jefaturas Regionales de Iquitos, Chimbote y Pucallpa (27.03.2010); Resolución N° 034–2010–PROMPERU/SG Designan funcionarios responsables de entregar información y actualizar el portal de Internet de PROMPERÚ (08.04.2010); Resolución N° 017–2010–OEFA/PCD Designan funcionaria responsable de brindar información de acceso público correspondiente al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (08.04.2010); Resolución de Alcaldía N° 184–2010–ALC/MLV Designan funcionarios responsables de entregar información solicitada en oficinas de las gerencias desconcentradas de la Municipalidad de La Victoria (30.04.2010); Resolución Ministerial N° 387–2010–MIMDES Designan funcionarios responsables de brindar información pública y de elaborar el portal de Internet del Programa Nacional Wawa Wasi (13.05.2010); Resolución Jefatural N° 135–2010–J–OPE/INS Designan funcionario alterno responsable de proporcionar información de acceso público correspondiente al Instituto Nacional de Salud (22.05.2010); entre otras.

¹⁶⁵ Defensoría del Pueblo. *Índice de Buen Gobierno. Resultados del Índice de Buen Gobierno aplicados a los gobiernos regionales en el Perú*. Enero 2003–junio 2003.

lograron el 42%. Cabe añadir que el rubro prácticas de buen gobierno presenta el más bajo índice de cumplimiento, mientras que el rubro que agrupa a las actividades oficiales, al nombre del funcionario responsable de la actualización del portal y al enlace de comunicación con el público usuario muestra los porcentajes más elevados.¹⁶⁶

En tal contexto, la Defensoría del Pueblo planteó recomendaciones a diversas entidades del Estado destinadas a incorporar medidas que garanticen una gestión ética, eficiente y transparente.

Cabe añadir que la Presidencia del Consejo de Ministros procura promover la ética pública y la transparencia como mecanismos para erradicar la corrupción y, con ese propósito, ha emitido directivas que pretenden garantizar el principio de publicidad que debe regir la actuación de los funcionarios públicos. Entre ellas, destacan:

- Directiva N° 001–2009–PCM/SGP: «Lineamientos para la promoción del Código de Ética de la Función Pública en las entidades del Poder Ejecutivo».¹⁶⁷
- Directiva N° 002–2009–PCM/SGP: «Pautas que sirven de guía para la presentación de informe mensual de avance en la aplicación de medidas contra la corrupción y para la resolución de denuncias».¹⁶⁸

Finalmente, la PCM ha promulgado el Decreto Supremo N° 063–2010PCM,¹⁶⁹ que aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública. Esta herramienta contiene un formato en el que cada entidad registrará y actualizará su información de gestión, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública –sin perjuicio de la información adicional que la entidad considere pertinente publicar–. Dicha herramienta se presenta en una versión amigable con definiciones expresadas en un lenguaje claro y sencillo, diseñado para el entendimiento de la ciudadanía en general.

La Defensoría del Pueblo, en conclusión, percibe que su acción institucional ha influido en los progresos experimentados en torno del Principio de Transparencia en los portales institucionales de los ejecutivos subnacionales, sean regionales y locales e, incluso, del Ejecutivo Nacional y otras entidades públicas.

4.4.3. La Defensoría del Pueblo y la rendición de cuentas

El principio de Rendición de Cuentas es, asimismo, un rasgo fundamental para la configuración de un Buen Gobierno y la Defensoría del Pueblo está interesada en verificar que se concrete porque fortalece al Estado, lo acerca a la población, reduce los riesgos de corrupción, afianza la ética pública en los espacios locales y, así, favorece el respeto, la protección y la realización de los derechos fundamentales.

La Defensoría del Pueblo ha publicado dos documentos mediante los cuales difundió sus recomendaciones y propuestas para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas existentes en el Perú. El primero: «Criterios y recomendaciones para la Rendición de Cuentas mediante Audiencias Públicas» de septiembre del 2003,¹⁷⁰ da cuenta, de manera general, de

¹⁶⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Cuarto Reporte y Balance Anual 2009 de la Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento. En: <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/boletines/adjuntia/cuarto-reporte-transparencia.pdf>>.

¹⁶⁷ Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 050–2009–PCM.

¹⁶⁸ Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 051–2009–PCM.

¹⁶⁹ Publicado el 3 de junio del 2010.

¹⁷⁰ Defensoría del Pueblo. *Criterios y recomendaciones para la Rendición de Cuentas mediante Audiencias Públicas*. En: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/ccr/rendicion_cuentas.pdf>.

la forma en que se debe desarrollar la rendición de cuentas en audiencias públicas, y detalla algunas recomendaciones específicas para fortalecer el mecanismo y tornarlo más participativo.

El segundo documento, publicado en el 2004, se denominó «Criterios y recomendaciones para la Rendición de Cuentas en Gobiernos Locales».¹⁷¹ El texto contiene una reseña de las principales normas referidas a la rendición de cuentas, así como un conjunto de recomendaciones para la realización de esta práctica, focalizado en los gobiernos locales. A continuación se presentan las principales recomendaciones que emitió la Defensoría del Pueblo en ambos documentos:

- La rendición de cuentas debe ser regulada por un reglamento para que los actores conozcan los roles que les corresponden dentro del proceso. Asimismo, dicho reglamento debería ser aprobado por el Consejo Regional con una ordenanza del Gobierno Regional. La Defensoría del Pueblo también estima oportuno que el Consejo de Coordinación Regional (CCR) apruebe el reglamento, de manera que obtenga la legitimidad necesaria para su implementación.
- La reglamentación debería considerar de manera apropiada los lugares donde pueden desarrollarse las audiencias de rendición de cuentas. Para ello es necesario tomar en consideración algunos factores como la densidad de la población, la cantidad de comunidades –campesinas o nativas– que habitan en una provincia o en un distrito, y la diversidad lingüística de la ciudadanía. Para la Defensoría del Pueblo, el enfoque de interculturalidad es muy importante para llevar a cabo la rendición de cuentas.
- Los contenidos de la rendición de cuentas deben ser claros y de fácil acceso para las personas. Asimismo, deben reflejar los intereses específicos de la ciudadanía. En relación con los contenidos, la Defensoría del Pueblo considera de singular relevancia:
 - El nivel de ejecución del Plan de Desarrollo Concertado de los gobiernos locales y del gobierno regional.
 - El presupuesto participativo aprobado y el presupuesto ejecutado.
 - Otro contenido importante de la rendición de cuentas, que se refiere al manejo de los recursos humanos, es decir, a saber con qué personal cuenta el gobierno local o regional y el cuadro de remuneraciones de los funcionarios.
 - Las adquisiciones de bienes y servicios, incluyendo cantidades, montos comprometidos, proveedores y la justificación de tales adquisiciones.
 - Avances y dificultades en la transferencia y gestión de los programas sociales de lucha contra la pobreza.
 - La transferencia de competencias por parte del gobierno nacional.

Respecto del principio de Rendición de cuentas, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado un despliegue importante para supervisar las audiencias públicas, tanto en gobiernos locales como en gobiernos regionales. Esto ha permitido constatar que, a pesar de los avances logrados en la materia, aún existen vacíos que deben subsanarse para fortalecer el mecanismo de participación ciudadana y de transparencia pública. Los resultados de la

¹⁷¹ Defensoría del Pueblo. *Criterios y recomendaciones para la Rendición de Cuentas en Gobiernos Locales*. En: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2005/rendicion_cuentas_gob_local.pdf>.

supervisión que ha efectuado la institución se darán a conocer próximamente en un documento que tratará, específicamente, esta materia.

4.5. Generación y participación en iniciativas anticorrupción y en favor de la ética pública

La Defensoría del Pueblo ha impulsado y desarrollado iniciativas, y ha formado parte de diversas comisiones o grupos de trabajo con la intención de llevar adelante programas, proyectos e iniciativas en materia de promoción de la ética pública y prevención y lucha contra la corrupción en el país. La participación institucional se ha producido, siempre, en el marco de sus competencias y con la finalidad de defender los derechos fundamentales de la persona y la comunidad.

4.5.1. Campaña «Educación sin corrupción»

Esta campaña tuvo como objetivo dar a conocer a la ciudadanía –pero también a las autoridades educativas– los principales problemas relacionados con corrupción que afectan a la educación pública, a partir del análisis de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo.

Dicha campaña se dividió en dos etapas. Una primera, denominada Campaña Piloto, se desarrolló en el 2006; la otra, la campaña propiamente dicha, se efectuó en el 2007. Para el caso de ambas, la Defensoría del Pueblo sumó esfuerzos con la organización PROÉTICA, mediante la suscripción de un convenio de cooperación interinstitucional a mediados del 2006. En el marco de dicho convenio, ambas instituciones se comprometieron a diseñar una estrategia de lucha contra la corrupción en el sector Educación.

La Campaña Piloto del año 2006 se denominó «Educación sin Corrupción». Fue diseñada con el objetivo de motivar la participación ciudadana mediante la denuncia de actos de corrupción en sus respectivas regiones o localidades. El objetivo institucional ulterior fue acceder a una información más detallada sobre las distintas manifestaciones de la corrupción en el sector Educación. Las regiones en las que se actuó fueron seis (Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, Lambayeque y Loreto). Las tareas se llevaron a cabo durante los meses de agosto a octubre del año en cuestión. Los resultados de dicha campaña se han difundido en el Documento Defensorial N° 001–2006/DP.

Teniendo en cuenta el éxito de la Campaña Piloto, la Defensoría del Pueblo y PROÉTICA realizaron, entre el 1 de abril y el 31 de noviembre del 2007, la segunda fase de la Campaña. Esta vez se amplió el campo de acción y se intervino en 12 regiones: Cusco, Junín, Lambayeque –de la Campaña Piloto– y Apurímac, Ica, La Libertad, Lima y Callao, Madre de Dios, Piura, Puno y Tumbes. El análisis de las quejas y las principales conclusiones se encuentran en el Informe Defensorial N° 147, denominado «*Aportes de la Defensoría del Pueblo para una educación sin corrupción*».

En dicha investigación –a diferencia de la primera, que tuvo como marco la Campaña Piloto– se utilizó una metodología distinta para la organización de las quejas. La tipología que se empleó se definió en tres espacios claramente diferenciados: a) casos de corrupción propiamente dicha, b) casos que generan riesgos para la comisión de actos de corrupción y c) otros hechos vulneratorios que afectan el derecho a la educación. Esta tipología permitió reconocer no solamente hechos vulneratorios tipificados como corrupción en la normativa nacional, sino otros hechos que, aunque no son reconocidos propiamente como corrupción, se encuentran directamente relacionados con ella puesto que propician o favorecen la comisión de estos ilícitos penales o administrativos.

Finalmente, el tercer rubro de la tipología está constituido por aquellos hechos vulneratorios que, si bien no son actos de corrupción, atentan de manera directa contra el derecho a la educación, y afectan a la integridad sexual y psicológica de los alumnos. Se debe señalar que todos los hechos reseñados constituyen un modo de afectación de los derechos de niños, niñas, docentes o padres de familia y, por ello, motivan la preocupación de la Defensoría del Pueblo y de otras autoridades educativas con las cuales se pretende colaborar mediante las investigaciones efectuadas.

Cabe agregar que, entre los datos generales de la investigación, durante el período de la campaña se recibió un total de 1,519 quejas, de las cuales fueron analizadas 1,071 – declaradas fundadas–. Además, de acuerdo con la tipología establecida, 119 de dichas quejas corresponden al rubro denominado «Casos de corrupción propiamente dicha», 840 al rubro «Riesgos de corrupción» y 112 al rubro «Otros hechos vulneratorios».

Entre los casos por «Corrupción propiamente dicha», los tipos más recurrentes estuvieron relacionados con cobros indebidos –45.4% de las quejas– y con el uso indebido del cargo –40.30%–. A estos tipos les siguen los casos clasificados como impunidad –6.7%–, venta de notas –4.2%– y nepotismo –2.5%–, aunque presentan un escaso índice de recurrencia. Entre los casos que muestran «riesgos de corrupción», los tipos más saltantes están referidos a irregularidades en los procedimientos administrativos –21.4%– e incumplimiento del dictado de clases –17%–. Asimismo destacan los casos referidos a irregularidades en la planilla de pagos –14.8%–, deficiencias en las medidas de control –13.2%– e irregularidades en la contratación y nombramiento de personal –12.7%–, entre otros.

En el caso de las quejas referidas a «Otros hechos vulneratorios» se destacan los casos de atentado contra la integridad –71.4%–, seguidos por los casos de acoso sexual –20.5%–.

El Informe N° 147, que da cuenta de estas estadísticas, contiene, asimismo, algunas recomendaciones destinadas a mejorar los procedimientos y los servicios que ofrece el sector Educación. Sin embargo, cabe precisar que el referido Informe fue emitido en diciembre del año 2009, razón por la cual tales recomendaciones se encuentran todavía en proceso de seguimiento por parte de las correspondientes unidades orgánicas de la Defensoría del Pueblo. Asimismo, ingresarán en el Sistema Defensorial de Seguimiento de Recomendaciones que la institución está desarrollando mediante su Equipo de Políticas Públicas.

Por ese motivo, en este capítulo solo se presentan las recomendaciones. Los avances en su implementación serán reportados posteriormente.

- Calidad y celeridad en la investigación preliminar y del inicio de los procedimientos administrativos disciplinarios. Conjunto de recomendaciones en el que se sugiere evitar la duplicidad de funciones de las Comisiones de Atención de Denuncias y Reclamos (Cader) y las Comisiones Permanentes de Procesos Administrativos (CPPA) cuando coexistan en una misma región, sobre todo para los casos en que es necesario que la CPPA revise o recalifique las investigaciones sobre las cuales la Cader ya se ha pronunciado. Se recomienda al Ministerio de Educación, adicionalmente, que realice los cambios normativos pertinentes para que las CPPA cuenten con la asistencia técnica necesaria mientras se llevan a cabo las investigaciones con vistas a agilizar los procedimientos administrativos disciplinarios.
- Efectividad en la ejecución de las sanciones. Recomendaciones formuladas en dos direcciones. La primera se relaciona con los cambios necesarios en la regulación para ajustar los plazos de ejecución y prescripción de sanciones, inclusive después de haber sido interpuesto un recurso impugnatorio. La segunda se vincula con la

agilización del procedimiento de revisión de los recursos impugnatorios contra las resoluciones que imponen sanciones. En la actualidad, dichos recursos deben ser revisados por la CPPA antes de que el órgano superior competente vuelva a emitir sentencia. En muchas ocasiones, ese paso previo a la sentencia es inconveniente, pues, en lugar de aportarle celeridad al proceso, lo dilata innecesariamente y genera un margen para la comisión de actos irregulares que pueden evitar la imposición de sanciones.

- Debida implementación de las normas de transparencia y acceso a la información pública en el sector, así como otras relacionadas con la buena gestión de los recursos. Estas recomendaciones proponen una mayor difusión y capacitación de funcionarios del sector Educación sobre el contenido y alcance de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento, así como de las normas del sector en materia de transparencia educativa. Además, de manera más detallada, se sugiere establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de las obligaciones que debe cumplir el sector respecto del derecho de acceso a la información, principalmente en aspectos como el cumplimiento de plazos de atención a solicitudes de acceso a la información, la regulación de costos de copias de documentos, así como las negativas injustificadas de entrega de información, o la rendición de cuentas por parte de profesores o directores de centros educativos. Se deben conocer los problemas que provocan deficiencias en este servicio y adoptar las medidas necesarias para corregirlos.
- Promoción de la participación ciudadana en la gestión educativa. La recomendación se refiere a dos tipos de acciones destinadas a mejorar la gestión educativa en las escuelas. Por un lado, aquellas destinadas a capacitar y sensibilizar a servidores y funcionarios del sector acerca de la importancia de la participación y vigilancia ciudadana de los padres de familia en las escuelas. Por otro, la capacitación de los padres de familia acerca de las normas y procesos de vigilancia existentes, con el fin de que los puedan poner en práctica.
- Protección de la integridad física y sexual de alumnos y alumnas. Por último, se detallan las recomendaciones que fomentan la protección de la integridad física, sexual y psicológica de alumnos y alumnas. En este punto se propone la elaboración de lineamientos para el tratamiento de casos de acoso en las escuelas, que podrían ir acompañados de campañas de sensibilización dirigidas a directores, docentes, padres de familia y alumnos. Adicionalmente, se sugiere al Ministerio de Educación (MINEDU) y al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) la elaboración de una legislación que establezca las competencias de los funcionarios del sector Educación encargados de la investigación de las denuncias administrativas sobre violación y hostigamiento sexual en agravio de estudiantes.

A modo de recomendación general se propuso, así mismo, la dotación de los recursos necesarios para que todas las instancias involucradas en las investigaciones preliminares, así como en el desarrollo de los procedimientos administrativos en el sector, desarrollen sus funciones con efectividad y celeridad, más aún si se trata de faltas que afectan a la integridad de los estudiantes.

Finalmente, cabe indicar que el conjunto de recomendaciones está dirigido a las entidades de dirección y manejo administrativo del sector, así como al Congreso de la República en lo relacionado con las modificaciones normativas; a la Presidencia del Consejo de Ministros, en lo vinculado con las variaciones en los Decretos Supremos; y al MIMDES en lo concerniente a la protección de alumnos y alumnas.

4.5.2. Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción

En noviembre del 2008, la Presidencia del Consejo de Ministros puso a consideración de la opinión pública el documento denominado “Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción”. La finalidad de esta medida fue recibir las propuestas, comentarios o sugerencias de la ciudadanía en general, y de las distintas organizaciones y organismos públicos que así quisieran hacerlo.

El Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción, de la Defensoría del Pueblo, elaboró el Informe denominado «Contribuciones de la Defensoría del Pueblo al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana presentado por la Presidencia del Consejo de Ministros».¹⁷² En dicho documento, la institución incorporó un análisis del plan en cuestión y formuló ocho propuestas, algunas de las cuales fueron acogidas en la versión final. A continuación se detallan dichas propuestas.

Propuesta 1: Liderazgo en la lucha contra la corrupción. La Presidencia de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros deben asumir el liderazgo en la lucha contra la corrupción. Ello demanda un indubitable compromiso y una voluntad política, por lo que corresponde a las máximas autoridades del Ejecutivo Nacional evidenciar ante la opinión pública, y ante la ciudadanía, su rol preponderante en la tarea. Se les exhortó a obtener un consenso entre todas las entidades públicas con competencia en la materia para viabilizar, de manera concreta, las acciones que se contemplan en el Plan y, así, alcanzar sus objetivos.

Propuesta 2: Sobre la creación de un sistema anticorrupción. La Defensoría del Pueblo entiende que un sistema nacional anticorrupción debería estar integrado por las entidades con competencia en la materia, con una clara distribución de tareas y funciones, que actúen de manera conjunta y coordinada y con pleno respeto por sus competencias. En tal sentido, al elaborar el documento no era posible hacer referencia a un sistema nacional anticorrupción, pese a los esfuerzos de coordinación puestos en evidencia por las entidades concernidas.

Debido a los motivos señalados, la Defensoría del Pueblo remarcó la necesidad de iniciar un debate sobre el sistema anticorrupción con el fin de encontrar la fórmula idónea para su conformación. Se sugirió, además, la necesidad de incluir en esta discusión a otras entidades que ya implementaban acciones anticorrupción en el país.

En la actualidad, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción reúne a diversas entidades –políticas, privadas y de la sociedad civil organizada–, razón por la cual podría constituirse en el espacio idóneo para el desarrollo del debate sobre la constitución de un sistema anticorrupción articulado. Se debe considerar la factibilidad para que, en dicho espacio, se desarrollen actividades conjuntas que permitan reconocer la necesidad de articular esfuerzos y evaluar la importancia real de constituir un sistema anticorrupción en el Perú.

Propuesta 3: Sobre la necesidad de establecer una metodología apropiada para el diseño, formulación e implementación del Plan. La Defensoría del Pueblo subrayó la necesidad de diseñar un marco metodológico que contemple la realización de un diagnóstico detallado, previo a la formulación del plan. Se afirmó, además, que el diagnóstico debía tener en cuenta los tres niveles de gobierno, así como que se tenía que efectuar sobre un estudio de base de las iniciativas en la materia, vigentes en todo el país. La importancia de aquel estudio de base radicaba en que su elaboración

¹⁷² Oficio N° 0267-2008-DP, del 17 de diciembre del 2008.

permitiría analizar la coherencia externa del Plan y reconocer las sinergias que se deberían establecer con otras iniciativas y esfuerzos vigentes en el país.

Esta propuesta se formuló en la medida en que el diagnóstico presentado en el Plan –que fue sometido a discusión por la Presidencia del Consejo de Ministros– no se encontraba actualizado y se trataba del diagnóstico elaborado por el Consejo Nacional Anticorrupción, previamente mencionado. A pesar de ello, la versión final del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción –que se publicó el 23 de diciembre del 2008– solo presentó los objetivos y estrategias a ser ejecutadas y prescindió del diagnóstico.

Propuesta 4: Promover activamente el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806 y su Reglamento, Decreto Supremo N° 072–2003–PCM. La Defensoría del Pueblo consideró que el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública era una herramienta clave para la prevención de la corrupción en todos los ámbitos del gobierno.

Fundada en su propia experiencia de supervisión de portales Web, la Defensoría del Pueblo recomendó la realización de una activa supervisión del cumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información pública y la promoción activa del seguimiento de sus preceptos.

Propuesta 5: Necesidad de priorizar sectores en la lucha contra la corrupción. Considerando la complejidad y amplitud del fenómeno de la corrupción, se recomendó que las acciones estratégicas del Plan priorizaran sectores –esto es, instituciones– y zonas de actuación. Además, se propuso establecer fases o períodos de intervención para el corto, mediano y largo plazo. De este modo, no solamente se lograría una acción más efectiva, sino, sobre todo, se dispondría de recursos previamente programados para cada una de estas etapas.

Propuesta 6: El sistema de justicia y la lucha contra la corrupción. Para formular las propuestas referidas al sistema de justicia se tuvieron en cuenta el contenido de los informes que la institución había elaborado respecto del tema, principalmente el Informe Defensorial 109, denominado «*Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán*». En este mismo capítulo se han desarrollado las propuestas referidas a esta materia.

Propuesta 7: Sistema de denuncias y protección del denunciante. Otra forma de promover la conciencia ética y la generación de valores contra la corrupción que se consideró valiosa fue el fomento del derecho a la denuncia tanto en funcionarios públicos, como en ciudadanos debidamente informados. Se recomendó contar con un sistema de denuncias por corrupción en el Estado. Se propuso que dicho sistema recogiera denuncias a través de las entidades públicas, las cuales debían implementar los mecanismos y la difusión pertinentes para ponerlo en marcha. En razón de ello, la Defensoría del Pueblo propuso asimismo la creación de mecanismos para recibir denuncias o quejas por corrupción en todas las entidades públicas, los cuales requerían, además, fórmulas de seguimiento y monitoreo de las denuncias a cargo del máximo representante de la entidad.

Al respecto, cabe mencionar que, en el contexto de la creación del Grupo de Trabajo Multisectorial, la Presidencia del Consejo de Ministros desarrolló el Portal Web Perú Íntegro en el cual se publican, de manera periódica, informes y noticias del avance en la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, así como enlaces a las páginas de denuncias electrónicas de los Ministerios del Interior, de

Salud, de Educación, de Transportes y Comunicaciones, de Vivienda, y de la Mujer y Desarrollo Social. Estos enlaces conducen a los ciudadanos a la central electrónica de denuncias que cada una de estas entidades ha preparado en el marco de la estrategia 6.2 y, más específicamente, de la acción 6.2.1 de dicho Plan. Sin embargo, esta iniciativa se desarrolla solamente en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Adicionalmente, la Presidencia del Consejo de Ministros implementó dos sistemas de registro de visualización pública. El primero de ellos es el registro de funcionarios procesados en contra de la administración pública; el otro es el registro de las sanciones de destitución y despido de funcionarios.

Una segunda propuesta de la Defensoría del Pueblo en el rubro 'promoción de las denuncias' fue revisar e impulsar la generación de una ley de protección de los denunciantes de actos de corrupción y sus familiares. Para elaborar esta propuesta, el Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción tuvo en cuenta el proyecto de Ley N° 00083/2006–CGR presentado en dicho año por la Contraloría General de la República al Congreso de la República.

Respecto de la propuesta es preciso mencionar que el proyecto de Ley ya fue debatido y aprobado por el pleno del Congreso en la sesión plenaria del 13 de mayo del 2010 –un año y cinco meses después de que la Defensoría del Pueblo remitiera sus contribuciones al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, a la Presidencia del Consejo de Ministros–.¹⁷³ El título del Proyecto es «Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal» y ya ha sido objeto de comentarios en el subcapítulo « La estructura normativa existente para prevenir y enfrentar la corrupción».

Propuesta 8: Capacitación generalizada en la Administración Pública. Combatir y prevenir la corrupción supone un cambio drástico en la cultura organizacional de la administración pública y, fundamentalmente, una modificación en la actitud de los funcionarios del Estado. Por ello se recomendó desarrollar un proceso formativo en el que el funcionario incorpore nuevos sentidos al ejercicio de su función, con medidas en el corto, mediano y largo plazo que procuren lograr una acción eficaz en beneficio de la ciudadanía. La capacitación debería suponer, sustancialmente, un esfuerzo por promover procesos de diálogo y debate racional sistemático, con un conjunto de herramientas metodológicas que permitan al funcionario re-descubrir el sentido sustantivo del ejercicio de la función pública.

Al respecto, durante el año 2009, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros organizó una serie de talleres de capacitación en temas de transparencia y acceso a la información pública, destinada a funcionarios de los gobiernos regionales en todo el ámbito nacional.

La Defensoría del Pueblo realizó esta propuesta a propósito de su propia iniciativa de formación de redes de acción colectiva, con la cual pretende reunir a funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil en un mismo espacio formativo. La finalidad del proceso es que dichos actores puedan actualizar conocimientos y conceptos normativos o procedimentales sobre la prevención y lucha contra la corrupción.

Cabe agregar que la Defensoría del Pueblo ha iniciado actividades en materia de acción colectiva. En marzo del presente año se dio inicio a los Cursos de

¹⁷³ Diario de Debates. Segunda Legislatura Ordinaria del 2009. Relatoría de la sesión plenaria 9A del día 13 de mayo del 2010. Ver: <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/diariodebates/Publicad.nsf/SesionesPleno?OpenView&Start=1&Count=30&Expand=1.1.1#1.1.1>

Especialización en materia de Ética Pública y Prevención de la Corrupción, dirigidos a empleados públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil de cinco regiones del país: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco y Lambayeque. La finalidad y las características de estos talleres se detallan posteriormente. Los resultados de esta labor formativa se sistematizarán y, en su momento, serán presentados a la ciudadanía en el ámbito regional y/o nacional.

4.5.3. Programa UMBRAL–Anticorrupción de la Corporación del Desafío del Milenio (MCC)

Desde diciembre del año 2008, el Estado peruano se encuentra ejecutando, efectivamente, el Programa UMBRAL–Anticorrupción. El programa forma parte de una iniciativa del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica que financia propuestas de los gobiernos de países en vías de desarrollo que procuran revertir indicadores negativos para alcanzar el bienestar.

La entidad que dirige estas iniciativas es la Corporación del Desafío del Milenio (conocida como MCC, su acrónimo en inglés), una agencia del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, fundada para trabajar con los países pobres del mundo bajo la premisa de que la mejor ayuda es aquella que se dirige al fortalecimiento del buen gobierno, las libertades económicas y la calidad de vida de las personas. Para ello, la MCC estableció 17 indicadores con los cuales mide el avance del desarrollo sostenible de los países en vías de desarrollo.¹⁷⁴ De esta manera, si algún país alcanza favorablemente dichos indicadores, se hace merecedor de un fondo de apoyo al desarrollo sostenible, denominado PLAN COMPACTO (Compact Grant).

A su vez, la MCC cuenta con otro fondo de apoyo que se destina a aquellos países que, si bien no han alcanzado el cumplimiento de los 17 indicadores, se encuentran próximos a hacerlo. A este fondo variable de apoyo se le conoce como el PROGRAMA UMBRAL (en el UMBRAL del desarrollo económico sostenible esperado, también conocido como THRESHOLD PROGRAM).

El 6 de noviembre del 2006, el Perú fue propuesto como país elegible para el Programa UMBRAL. Desde entonces, la MCC realizó un seguimiento del comportamiento de los 17 indicadores en el país y solicitó a la Presidencia del Consejo de Ministros que elaborase un documento con la propuesta nacional de acción para el levantamiento de los indicadores más débiles: control de la corrupción y tasas de inmunización. Así, una vez revisada la propuesta del Perú, se le otorgó el Programa UMBRAL con un fondo de US\$ 35, 585,000.

El 9 de junio del 2008, los Gobiernos de los Estados Unidos de Norteamérica y el Perú suscribieron el Convenio de Donación que dio inicio a este Programa.

En el caso del Perú, el Programa se divide en dos grandes componentes: el Componente 1: Control de la corrupción, y el Componente 2: Incrementar la tasa de inmunizaciones de niñas y niños.

La Defensoría del Pueblo participa en el Componente 1, denominado ‘Control de la corrupción’, junto con el Poder Judicial –a través de la Oficina de Control de la Magistratura, la Contraloría General de la República y el Ministerio del Interior. Los objetivos del Programa UMBRAL–Anticorrupción son los siguientes:

¹⁷⁴ Los indicadores están divididos en tres grandes rubros: Gobernando con Justicia, Invirtiendo en la gente y Libertades económicas. La medición de elegibilidad de cada país se realiza en función de los niveles de alcance de estos indicadores. Una Comisión de la Millenium Challenge Corporation realiza estas mediciones anualmente y emite reportes en los que identifica a los países elegibles. Para mayores referencias, ver <<http://www.mcc.gov/index.shtml>>.

- a) Fomentar el conocimiento y el entendimiento sobre la corrupción (información).
- b) Mejorar la aplicación y los mecanismos de control y sanción relacionados con la corrupción (control y sanción).
- c) Reducir las oportunidades para que ocurran prácticas corruptas (oportunidades).

En el caso de la Defensoría del Pueblo se estableció una actividad que tiene como meta mejorar los niveles de información sobre la situación de la lucha contra la corrupción. Por ello, sus actividades están íntimamente relacionadas con la difusión del rol de la Defensoría del Pueblo y de las otras entidades involucradas en este Programa. Asimismo se planificaron otras actividades destinadas a la promoción de la ética pública, la transparencia y la defensa de los derechos fundamentales afectados por la corrupción.

En cuanto a las actividades que se prevé desarrollar en el marco del Programa Umbral – Anticorrupción cabe mencionar que:

- Además, se está desarrollando un módulo informático defensorial sobre atentados contra la ética pública, a partir de una tipología sobre actos de corrupción o de aquellos que generan riesgo para su ocurrencia, lo cual permitirá focalizar nuestras intervenciones e investigaciones.
- Se ha dispuesto la elaboración de informes especiales sobre prácticas de corrupción en el Estado peruano. En la actualidad se está confeccionando el primer reporte. Cada reporte será acompañado por una campaña de difusión de alcance regional en las regiones seleccionadas para el desarrollo de la línea de trabajo institucional, a saber: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco y Lambayeque. Las campañas de difusión consistirán en actividades al aire libre, así como en otras acciones en las que se someterán a discusión los resultados de los informes con autoridades, académicos y prensa regional y local.
- Adicionalmente, y con el ánimo de informar y sensibilizar a la población, también se realizarán dos campañas nacionales para promover la ética, la transparencia y la eficiencia en la administración pública. Estas campañas serán lanzadas en coordinación con las Oficinas Defensoriales en todo el país, con especial énfasis en las regiones mencionadas. Los productos comunicacionales que se utilizarán durante la campaña serán spots de TV —uno por cada campaña— y dos spots de radio —dos por cada campaña. Estos materiales serán transmitidos a través de medios de comunicación de alcance nacional y, en algunos casos, de cobertura local, siempre que con ello se abarque a la cantidad de localidades esperada.
- Finalmente —como ya se había adelantado— también forman parte de este conjunto de actividades los denominados Cursos de especialización dirigidos a miembros de organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos de alcance regional. Entre marzo y abril se ha cumplido con la realización del Primer Módulo Pedagógico, titulado ‘Ética Pública, Ética en la Función Pública y Ética Ciudadana’, en cada una de las regiones que forman parte del plan de actuación.

4.5.4. Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS)

La CERIAJUS fue creada mediante Ley N° 28083 para que fuera conformada por representantes de diversas entidades públicas con la finalidad de elaborar propuestas para el fortalecimiento de la administración de justicia en el Perú. La Defensoría del Pueblo participó activamente de ella. El énfasis de su participación estuvo puesto en los grupos de trabajo temáticos sobre Reforma de la Constitución de 1993, Modernización y gestión del despacho del despacho judicial y fiscal, Recursos Humanos, Acceso a la Justicia, y, finalmente, Políticas Anticorrupción, Eficacia y Transparencia en la Administración de Justicia.

Producto de los esfuerzos desplegados por distintas instituciones en los grupos de trabajo temáticos, el 23 de abril del año 2004, el pleno del CERIAJUS aprobó el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. El 6 de mayo de 2004, el entonces presidente del Poder Judicial, Hugo Sivina, lo entregó al ex -presidente de la República, Alejandro Toledo.

Respecto del impacto de este Plan, en el Informe Defensorial «Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargan de hacerlo y cómo lo harán» hace una serie de observaciones referidas a la urgencia de agilizar su implementación.

4.5.5. Comisión de Ética y Transparencia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

La Comisión de Ética y Transparencia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) fue creada mediante el Decreto Supremo N° 011-2004-MIMDES.¹⁷⁵ En dicho decreto supremo se modificó la estructura orgánica de la institución para que contemplase dentro de sí a la Comisión como órgano de carácter consultivo adscrito al despacho ministerial.

La Comisión tiene como objetivo promover una cultura de la ética y la transparencia en el sector, y está integrada por personas naturales de reconocido prestigio quienes, ad honorem, ejercen esa labor. El primer grupo de comisionados estuvo conformado representantes de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, del Colegio de Ingenieros del Perú, de la Comisión Nacional Anticorrupción, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, de la Defensoría del Pueblo, de la Asociación Civil de Transparencia, entre otros invitados.¹⁷⁶ Sin embargo, por razones propias del Ministerio, durante los años 2006 a 2008, la Comisión dejó de sesionar.

Durante el mes de enero del año 2009,¹⁷⁷ bajo la dirección de Carmen Vildoso, como Ministra de la Mujer y Desarrollo Social, la Comisión volvió a funcionar activamente. En esta nueva etapa de la Comisión también se invitó a participar a la Defensoría del Pueblo,¹⁷⁸ y su participación se realizó en condición de observadores. Sin embargo, luego de que la ministra Vildoso dejara el cargo —junio de 2009—, las reuniones de la Comisión se suspendieron y, con ello, la participación de sus miembros.

4.5.6. Conferencias Nacionales sobre Acceso a la Información

En el marco de un Convenio suscrito por la Defensoría del Pueblo y el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), durante los años 2008 y 2009 se llevaron a cabo dos Conferencias Nacionales sobre Acceso a la Información Pública. Su objetivo fue señalar los avances, las lecciones aprendidas y los retos de la sociedad civil y el Estado en materia de transparencia y acceso a la información pública, especialmente a partir de la aplicación del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A ambas conferencias acudieron más de 200 asistentes, peruanos y extranjeros. En todo el ámbito nacional se contó con la presencia de funcionarios de todos los niveles de gobierno, así como de miembros de la sociedad civil organizada de todo el país. Al finalizar la Primera

¹⁷⁵ Publicado el 7 de enero de 2005.

¹⁷⁶ Ver: <http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1495&Itemid=582&lang=es> (Consulta: 24 de mayo de 2010).

¹⁷⁷ El día 23 de febrero de 2009, el MIMDES invitó a la Defensora del Pueblo a participar del Acto de Reactivación de la Comisión de Ética y Transparencia y juramentación de sus nuevos miembros.

¹⁷⁸ Mediante Oficio Múltiple N° 002-2009-MIMDES-DM, de fecha 21 de enero del 2009, se invitó a la Defensora del Pueblo o un representante a participar en la Comisión.

Conferencia –celebrada en el 2008–, los presidentes regionales de Amazonas, Ayacucho, Lambayeque, Lima y Tumbes suscribieron la «Declaración de los Presidentes Regionales sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública». Mediante este documento asumieron el compromiso de mejorar la calidad de los informes sobre pedidos de información requeridos por el gobierno nacional, de publicar sus declaraciones juradas de ingresos, así como de proporcionar información actualizada de sus actividades de representación.

Durante la Segunda Conferencia –desarrollada en octubre del 2009–, los presidentes regionales presentes suscribieron una Adenda a la «Declaración de los Presidentes Regionales sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública». Mediante este documento adicional, los nuevos presidentes regionales se adhirieron a la iniciativa de institucionalizar una política de transparencia y acceso a la información pública en sus respectivos gobiernos subnacionales. En esta ocasión, el documento fue suscrito por los presidentes regionales de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Madre de Dios, Tacna y Tumbes.

4.5.7. Capacitaciones a entidades públicas y de la sociedad civil

Durante los años 2008 y 2009, la Defensoría del Pueblo, a través de los comisionados de la Adjuntía para los Asuntos Constitucionales, realizó capacitaciones y charlas informativas a personal de otras entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil en materia de transparencia y acceso a la información pública, ante solicitudes formuladas por aquellas instituciones.

Entre las entidades públicas solicitantes se encuentran la Biblioteca Nacional, la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de la Producción y Perú-Petro. Por parte de la sociedad civil, se orientó al Observatorio Universitario de Transparencia y Acceso a la Información y al Grupo COHERENCIA de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, entre otros grupos.

4.6. Conformación del Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción

La intervención de la Defensoría del Pueblo en materia anticorrupción se apoya en antecedentes importantes. Como se ha indicado, la institución ha desarrollado iniciativas propias y ha participado en esfuerzos promovidos por otras entidades u organizaciones. Respecto de las iniciativas de la Defensoría del Pueblo, cabe destacar la publicación de diversos informes y documentos defensoriales acerca de temas como transparencia, lucha contra la corrupción y promoción de la ética pública, referidos a sectores o entidades como la administración de justicia, la PNP, el sector Educación, el sector Salud, los organismos electorales, entre otros. Tanto los informes como los otros documentos han sido ampliamente reseñados en el presente documento.

Debido a la información que aportan las quejas que se presentan a la Defensoría del Pueblo en todo el país, los reportes de la institución proporcionan información relevante sobre aquellas prácticas de corrupción que afectan de manera directa a los ciudadanos. Asimismo, funcionan como indicadores que permiten identificar, de modo rápido y preciso, los procesos administrativos u otras situaciones que hacen posible, propician o favorecen la ocurrencia de actos de corrupción.

En los informes y documentos defensoriales, los principales resultados de las investigaciones se presentan en forma de recomendaciones. Éstas contienen las propuestas de la Defensoría del Pueblo a las entidades competentes para implementar medidas destinadas a prevenir y luchar contra la corrupción y, así, garantizar los derechos de la ciudadanía afectada.

El 6 de agosto del 2008, la Defensoría del Pueblo presentó a la opinión pública a un nuevo equipo de trabajo en la entidad, encargado de generar las líneas de intervención en los temas de prevención y lucha contra la corrupción. El Equipo de Ética Pública y Prevención de la Corrupción, adscrito a la Primera Adjuntía, estuvo conformado por un conjunto multidisciplinario de profesionales que diseñó y ejecutó un Plan Piloto de intervención que le permitió afinar las estrategias de intervención defensorial en la materia.

El Plan Piloto consistió en ejecutar, en cinco regiones seleccionadas, las estrategias de actuación diseñadas. De este modo se desarrollaron, principalmente, dos actividades: 1) el análisis de quejas recibidas en dichas regiones entre enero del 2005 y julio del 2008; y 2) los talleres iniciales de capacitación dirigidos a funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil organizada. La finalización del Plan Piloto coincidió con el inicio de las actividades de la Defensoría del Pueblo en el marco del Programa UMBRAL–Anticorrupción.

En ese contexto, el 28 de abril del 2009, mediante la Resolución Defensorial N° 0019–2009/DP se creó el Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción, cuyo objetivo es orientar a las demás unidades orgánicas de la institución en las materias de su competencia, así como « [...] elaborar lineamientos de actuación para el tratamiento de casos individuales o aportar a la investigación de los mismos cuando demanden un tratamiento especializado [...] ». ¹⁷⁹

La creación del Programa y su incorporación al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) institucional es la concreción de la voluntad de la Defensoría del Pueblo respecto de continuar la labor consistente en defender los derechos de las personas y supervisar la actuación estatal, específicamente, respecto de la prevención y lucha contra la corrupción. Para ello, realizarán supervisiones e investigaciones que permitan identificar problemáticas vinculadas con la corrupción o los riesgos de su ocurrencia en la administración pública.

CAPÍTULO V: LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEFENSORIAL PARA PREVENIR Y ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN

5.1. Atención de quejas de la ciudadanía y supervisión de la Administración Estatal

Ante las quejas de la ciudadanía, la Defensoría del Pueblo realiza diversas actuaciones que procuran persuadir o convencer a los funcionarios públicos o a las entidades del aparato estatal de cesar las acciones que ocasionan –o pueden causar– vulneraciones de derechos.

Respecto de las quejas presentadas por la ciudadanía acerca de violaciones de derechos fundamentales que permiten entrever casos de corrupción, la actuación de la Defensoría del Pueblo se dirigirá, en primer término, a orientar a la persona recurrente respecto de si el caso debe ser conocido por otra de las entidades competentes en la materia.

La Defensoría del Pueblo iniciará la investigación correspondiente y emitirá las recomendaciones destinadas a las autoridades responsables para el cese o restitución del derecho conculcado y la corrección de la actuación administrativa conforme a su marco competencial. Si en el curso de la investigación defensorial se advierten indicios de la comisión de ilícitos penales o faltas administrativas sancionables jurídicamente por un órgano determinado, enviará lo actuado a las instancias jurisdiccionales o administrativas correspondientes, sin perjuicio de las recomendaciones que la naturaleza del caso exija.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo supervisa el cumplimiento de los deberes de la administración pública como un mecanismo para garantizar la plena realización de los

¹⁷⁹ Resolución Defensorial N° 0019-2009/DP, publicada el día 28 de abril del 2009.

derechos fundamentales. Por ello dispone de la facultad de apersonarse, incluso sin previo aviso, a las entidades que desarrollan funciones públicas, prestadoras de servicios públicos u espacio público en general, para obtener información, realizar entrevistas personales o proceder al estudio de expedientes, documentación, antecedentes y cualquier otro elemento que, a su juicio, sea útil para el cumplimiento de su competencia.¹⁸⁰

El Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción tiene la responsabilidad de orientar la actuación de la Defensoría del Pueblo en esta materia.

5.2. Generación de información y conocimiento para prevenir la corrupción

Debido a que la corrupción es un fenómeno social que presenta manifestaciones de diferentes características, determinadas por los contextos en los cuales se desarrolla, es indispensable recurrir a diversas fuentes de información que exhiban las formas en las que la corrupción se produce en la cotidianeidad.

A partir del análisis de la información, la finalidad de la construcción de tipologías sobre prácticas de corrupción —y de aquellas que generan riesgo para que ésta se produzca— es optimizar la actuación institucional sobre determinadas áreas o sectores críticos de la administración pública. De esta manera se pueden proponer planteamientos eficaces para la prevención de la corrupción en el Estado.

Las quejas que presentan los ciudadanos ante la Defensoría del Pueblo constituyen una fuente de información sobre algunos tipos de corrupción en el país, especialmente, en los ámbitos local y regional. Dichas quejas, que recibe y registra la institución a través de su Sistema de Información Defensorial (SID), le permiten realizar estudios basados en datos empíricos recogidos en diferentes oficinas de la institución en el país y, así, efectuar investigaciones sobre el fenómeno de la corrupción en sí mismo, y no sobre la base de las percepciones de las personas.

Además de su importancia respecto del seguimiento de casos individuales, el análisis de las quejas permite establecer prácticas comunes de acuerdo con su recurrencia. Estudiar patrones de fluctuación de los tipos de quejas, según el espacio en el cual se producen, su estacionalidad y el modo en el que afectan la vida de las personas, facilita la comprensión de la corrupción en la amplitud de sus implicancias. Tal perspectiva sostiene, a su vez, la versatilidad de las propuestas para contrarrestarla.

Para poder entender las prácticas de corrupción en sus contextos, el Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción tiene la tarea de elaborar y actualizar de manera constante, a partir de las prácticas contra la ética pública una tipología que sea afín a las necesidades institucionales de priorización para la investigación.

La información generada y los mapas de recurrencia tienen la finalidad de focalizar las intervenciones y de seleccionar el tipo de intervención futura, de acuerdo con hechos reales denunciados por la ciudadanía que reclama la atención de las instituciones estatales de manera adecuada y oportuna.

5.3. Diseño de módulo informático defensorial para la sistematización de quejas tramitadas y la definición de investigaciones sectoriales preventivas contra la corrupción

Para sistematizar eficientemente la información defensorial sobre presuntos actos de corrupción o sobre aquellos que generan riesgo de su ocurrencia, se ha previsto diseñar un módulo informático para procesar dicha información.

¹⁸⁰ Artículo 16º de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Así, el módulo informático de sistematización de quejas vinculadas con faltas contra la ética pública de la Defensoría del Pueblo tendrá el propósito de organizar las quejas en función de una tipología más afín al trabajo encomendado a un órgano de línea, como el Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción.

La interfase que conectará este módulo con el SID permitirá contar con información actualizada y comparativa sobre el avance o recurrencia de las quejas, según tipos o sectores más quejados, por regiones de mayor incidencia, por períodos en el año, etc. De este modo se podrá seleccionar y copiar la información de las quejas para organizarla según los criterios señalados o preferidos.¹⁸¹

Además, la información recolectada será relevante para definir los temas de investigación defensorial vinculada a la ética pública o el buen gobierno.

En suma, esta herramienta de uso interno contribuirá con la adopción de decisiones informadas respecto de la priorización en la supervisión de determinadas estrategias de la política pública anticorrupción establecidas en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

5.4. Incidencia positiva en el diseño y ejecución de políticas públicas anticorrupción

Para incidir positivamente en la prevención de la corrupción, la Defensoría del Pueblo, por medio de su Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción, sustenta sus recomendaciones y propuestas en investigaciones sobre problemáticas de derechos afectados por la corrupción o puestos en riesgo por su comisión. Además, monitorea y participa en diversas iniciativas anticorrupción sectoriales o intersectoriales.

Una tarea fundamental para evaluar la incidencia que efectivamente la institución ejerce sobre la política pública anticorrupción es el seguimiento aplicado sobre las recomendaciones formuladas y el grado en que éstas son acogidas por las entidades públicas comprometidas. Para este cometido, además de los esfuerzos institucionales que se están realizando para un seguimiento orgánico y sistemático de las recomendaciones defensoriales, el Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción realizará un monitoreo continuo de las recomendaciones vinculadas con su temática.

Adicionalmente, para poner en marcha la línea de intervención de incidencia positiva en el diseño y ejecución de la política pública anticorrupción, el Programa ha identificado algunos aspectos importantes de la política pública que guardan relación con su trabajo y que, por consiguiente, priorizará en el curso de su supervisión.

En el caso de las políticas públicas anticorrupción debe considerarse algunas características determinadas por la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Dentro del título 'Medidas Preventivas contra la Corrupción', el artículo 5 establece como responsabilidad de cada Estado–parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, la correspondiente a « [...] formular y aplicar o mantener en vigor 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 [...] ».¹⁸²

¹⁸¹ Precisamente porque la información es copiada no se reemplaza la labor de la Oficinas Defensoriales en el tratamiento de las quejas. Lo que interesa al Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción es el contenido de las quejas y las situaciones descritas por los ciudadanos que se quejan. El tratamiento de esas quejas se ajusta al curso habitual indicado por el protocolo de actuación defensorial de la institución.

¹⁸⁴ V. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 5.

De acuerdo con ello, algunas características que se deberán tener en cuenta en el seguimiento e incidencia de las políticas públicas para prevenir y luchar contra la corrupción serán las siguientes:

- Las Políticas anticorrupción deben ser coordinadas y eficaces.
- Las Políticas anticorrupción deben fortalecer la correcta gestión de los asuntos públicos y resolver problemas concretos.
- Las Políticas anticorrupción promoverán la participación ciudadana.

5.5. Supervisión de la implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción

La incidencia sobre el diseño y la implementación de la política pública contra la corrupción exige una priorización para la supervisión de determinados aspectos y estrategias de la política estatal formulada en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

Como se ha señalado anteriormente, la Defensoría del Pueblo ya ha facilitado sus aportes a la propia formulación del referido Plan mediante los aportes que proporcionó en diciembre del 2008 y remitió a la Presidencia del Consejo de Ministros bajo la formalidad de un informe institucional.

Cabe destacar que la propia participación de la Defensoría del Pueblo, en su condición de entidad observadora en el seno de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, encargada de implementar dicho Plan, se explica por la contribución realizada oportunamente.

La eficacia en el seguimiento de dicho Plan exige una focalización basada en la experiencia institucional previa sobre algunos aspectos sensibles de la política pública en esta materia, a saber, la implementación y el desarrollo institucional y normativo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la problemática del sistema de administración de justicia, el fortalecimiento de los mecanismos de participación política y de las prácticas de buen gobierno en el proceso de descentralización del país, entre otros.

Esta experiencia, sumada a la necesidad de orientar los esfuerzos institucionales a los problemas estructurales de la administración pública peruana como, por ejemplo, la ausencia de una carrera del servidor público,¹⁸³ sugiere plantear desde el Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción una supervisión más intensa sobre las siguientes estrategias:

- (i) “Mejorar y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información, promoción de la ética y transparencia en administración pública” (1.1 en el Plan).
- (ii) “Fortalecer el sistema de recursos humanos para la prevención de la corrupción” (1.3 en el Plan).
- (iii) “Coordinar y realizar el seguimiento de las políticas de carácter multisectorial, regional y local de lucha contra la corrupción” (2.2 en el Plan).

¹⁸³ Es necesario reducir las escalas remunerativas –que son, aproximadamente, 157– y las formas de contratación en el Estado –más de 30– que hasta el año pasado reportaba en medios periodísticos la titular de la Autoridad Nacional del Servicio Público (Servir). Es impostergable la aprobación de normas básicas como la Ley General del Empleo Público, que desarrolla los contenidos de la Ley Marco del Empleo Público (Ley N° 28175) y que consolida, principalmente, las proposiciones legislativas referidas a la carrera del servidor público, a los funcionarios públicos y de confianza, a la gestión del empleo público y al sistema de remuneraciones, así como a la ya regulada normativa que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios, servidores y personas que contratan servicios con el Estado (Ley N° 27588 y Reglamento). Este conjunto normativo, junto a un registro actualizado de empleados públicos, es el que debería permitir una recomposición gradual del aparato estatal. Ésta debería ser una prioridad en cualquier plan de acción contra la corrupción. Solo así se podrán reducir las cuotas de discrecionalidad que existen en la administración pública y construir una burocracia profesional y de carrera.

- (iv) “Mejorar la transparencia en la administración de justicia” (3.2 en el Plan).
- (v) “Establecer un marco jurídico eficaz en la lucha contra la corrupción” (3.4 en el Plan).
- (vi) “Facilitar la vigilancia ciudadana en la lucha contra la corrupción” (6.2 en el Plan).
- (vii) “Aplicar a la legislación nacional los acuerdos internacionales suscritos en materia de lucha contra la corrupción” (7.1 en el Plan).

5.6 Seguimiento de las recomendaciones defensoriales

Como se ha señalado, la formulación de una recomendación —normalmente presentada en un informe defensorial o documento respuesta a una opinión consultiva, formulada por una entidad pública— está fundamentada en información empírica y tiene por finalidad que las entidades fortalezcan sus políticas en atención a los casos emblemáticos. Así, por ejemplo, si un caso emblemático en el sector Educación escolar —debido al número de quejas registradas en diversas regiones— es el de cobros indebidos por materiales de distribución gratuita, el Programa investigará las implicancias de los sucesos y elaborará los informes y las recomendaciones necesarias para que las entidades públicas fortalezcan sus procedimientos y se disminuya —o erradique— la ocurrencia de tales casos.

Sin embargo, el cumplimiento de la recomendación no se verifica hasta que ella sea acogida e implementada por la entidad supervisada, en este caso, la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), la Dirección Regional de Educación (DRE) o el Ministerio de Educación. De modo que, en la actualidad, la labor de la Defensoría del Pueblo no se agota en la publicación y presentación del informe respectivo, sino que se extiende al seguimiento de sus recomendaciones.

Se entiende, entonces, que más que formular o diseñar las políticas, la Defensoría del Pueblo buscará promoverlas —cuando no las haya— o contribuir con su mejoramiento —cuando ya se estén implementando—.

La incidencia positiva en políticas públicas anticorrupción será el resultado de una serie de acciones destinadas tanto a fortalecer las investigaciones defensoriales como a incrementar el impacto de sus recomendaciones en esa materia. El producto final de este proceso será una mejor focalización en las situaciones que evidencian tales problemas estructurales que son, precisamente, los que la gestión de esas políticas públicas debería atender.

En el caso de la prevención y lucha contra la corrupción, las recomendaciones buscarán que las políticas anticorrupción no solamente funcionen efectivamente sino que, además, puedan ir ajustándose en la medida en que se implementan —siempre que ellas favorezcan a los ciudadanos y se garantice así sus derechos fundamentales—. Las políticas públicas, flexibles por naturaleza, permiten estos reajustes y la Defensoría del Pueblo posee información que avala su contribución con las políticas de prevención de la corrupción.

5.7. Líneas de actuación relacionadas con la promoción de la ética pública y el ejercicio de los derechos de participación ciudadana

Las dimensiones de la problemática de la corrupción sobrepasan la acción estatal para prevenirla y enfrentarla. En ese sentido, se debe propiciar la participación activa de la ciudadanía como agente transformador y protagonista en las medidas a adoptar para evitar y combatir el fenómeno.

A diferencia de las reformas sistémicas, orientadas a disminuir las posibilidades de que se genere corrupción en el ejercicio del poder público, una mirada desde el ciudadano implica el desarrollo de un proceso que construya las condiciones requeridas para que todas las

personas se movilicen colectivamente para vigilar y enfrentar la corrupción. Tal proceso exige, asimismo, poner en conocimiento de las autoridades los actos de corrupción que vulneran sus derechos –principalmente, de aquellos que constatan, en la cotidianeidad, la micro corrupción–, así como generar reproche social respecto de su ocurrencia.

Esa actuación de los ciudadanos se producirá a partir de la comprensión de que las responsabilidades en la gestión de lo público no competen solamente al Estado, sino que los involucran. La prevención y la lucha contra la corrupción deben concebirse como una alianza entre la ciudadanía, los grupos organizados de la sociedad y los funcionarios públicos. La Defensoría del Pueblo denomina *acción colectiva* a esas iniciativas conjuntas y estima que ésta se complementa con otros instrumentos de lucha contra la corrupción, como la rendición de cuentas.

La participación de la ciudadanía a través de la acción colectiva en las tareas de prevención y lucha contra la corrupción la convierte en protagonista de la regeneración del tejido social dañado por la devastadora acción del fenómeno y restablece el equilibrio en sus relaciones con las autoridades. Dicho equilibrio permite un ejercicio de gobierno de mayor calidad, con más eficiencia, eficacia y transparencia.

Para obtener el compromiso de la ciudadanía con la tarea resulta necesario desplegar una amplia estrategia de sensibilización y capacitación acerca de la importancia de su rol en el tratamiento del problema y las posibles alternativas para su superación.

5.7.1. Sensibilización de la ciudadanía respecto a su rol en la lucha contra la corrupción

La vida de las personas, la función pública y los actos de corrupción encuentran un punto de conexión en el ejercicio de los derechos de participación colectiva y en la activación de los mecanismos institucionales de control y sanción de la corrupción. En otros términos, esta confluencia se expresa en la denominada *acción colectiva* que se desarrolla en el marco de una cultura de rendición de cuentas frente a la sociedad y el Estado.

Para que esta *acción colectiva* se despliegue es necesario apelar a la sensibilidad de la ciudadanía, puesto que solo desde la esfera más íntima de la persona se pueden producir perdurables cambios de conducta en los comportamientos humanos.

Respecto de estos fines, la Defensoría del Pueblo ha trabajado intensamente, durante años, en el diseño y dictado de cursos y talleres de formación en ética pública dirigidos a actores de la sociedad civil y funcionarios públicos en el ámbito nacional. Asimismo, en esta línea, desarrolló campañas institucionales y se sumó a campañas interinstitucionales de promoción de la ética pública y la recuperación de valores. A continuación se presenta un recuento de las principales actividades desarrolladas.

5.7.2. Talleres de capacitación y sensibilización para la promoción de la ética pública, la prevención y lucha contra la corrupción

Los talleres iniciales de capacitación se desarrollaron desde abril a septiembre del 2008 en las regiones de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco y Lambayeque, convocando a funcionarios públicos y líderes de organizaciones de la sociedad civil de estas regiones. El objetivo de estos cursos fue sensibilizar a los actores seleccionados respecto a la forma en que la corrupción afecta a los derechos fundamentales de las personas, así como dotarlos de herramientas básicas que les permitan generar espacios de articulación para la labor preventiva y el ejercicio de sus derechos de participación política contra prácticas de corrupción en sus instituciones locales.

Se realizaron siete talleres iniciales de capacitación y sensibilización, en los cuales se logró capacitar a 390 personas (47% de mujeres y 53% de hombres). La mayoría de los participantes provenía de organizaciones de la sociedad civil.

Los procesos de capacitación y sensibilización ciudadana respecto a la importancia de la ética pública y prevención de la corrupción incorporaron materiales educativos, así como modelos pedagógicos adecuados al aprendizaje de los adultos.

En ese sentido, se diseñaron materiales educativos con vista a que no se reduzcan solamente a informar al ciudadano, sino que contribuyan fundamentalmente a generar una sensibilidad que movilice la acción cívica a favor de la ética pública y contra la corrupción. Conviene tener en cuenta que la ética se realiza en las acciones humanas y no exclusivamente en el desarrollo de conceptos y razones que la justifiquen. Tal como aseveraba Aristóteles, no basta con conocer qué es la virtud, sino que es necesario actuar virtuosamente.¹⁸⁴

Los materiales que se prepararon para las tareas de capacitación y sensibilización son los siguientes:

- a) Ética y Función Pública. Manual de conceptos básicos y propuesta metodológica.
- b) Material de capacitación para el curso virtual “Ética aplicada a la función pública. Una aproximación desde la política, la cultura y la ley”.
- c) Material de capacitación para el curso virtual “Prevención de la corrupción y derechos humanos”.
- d) Guía de capacitación en ética pública y prevención de la corrupción.
- e) Cursos de especialización en ética pública y prevención de la corrupción.

5.7.3. Campaña comunicacional para la promoción de la ética pública

Una de las estrategias de la Defensoría del Pueblo, para promover el conocimiento y la sensibilización frente a las prácticas de corrupción y violaciones a la ética pública, es el desarrollo de campañas comunicacionales que proporcionen información amplia y consistente a los ciudadanos sobre sus derechos y deberes en el espacio público y que promueva su participación en acciones constructivas.

Además, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado una serie de campañas comunicacionales en diversos temas relativos a la promoción de derechos y a una cultura de paz en el país. En el curso del presente año ha iniciado una campaña comunicacional en temas concernientes a la promoción de la ética pública y la prevención de la corrupción, con el apoyo del Programa Umbral–Anticorrupción. La campaña comunicacional tiene las siguientes estrategias:

- a) Desarrollo de spots televisivos y radiales de transmisión masiva. El propósito es difundir información sobre las principales causas y consecuencias de las prácticas de corrupción para la vida de las personas y los mecanismos normativos y morales para enfrentar dichas prácticas.
- b) Realización de acciones de información a la ciudadanía. Es necesario involucrar activamente al ciudadano, al mismo tiempo que se le brinda información, en

¹⁸⁴ Aristóteles. *Ética a Nicómaco*. Madrid: Gredos, 2002.

situaciones que lo sensibilicen respecto de las consecuencias negativas de la práctica de la corrupción. Para ello se ha programado la realización de foros públicos de discusión de temas relativos a la ética pública y la prevención de la corrupción.

5.7.4. Conformación de redes de acción colectiva promovidas por la Defensoría del Pueblo

La acción colectiva se puede definir como una acción concertada y organizada que pretende incidir en una problemática que afecta a la colectividad y contribuir con su resolución, mediante la generación de asociaciones entre los actores sociales y los funcionarios públicos. En el caso de la corrupción, esta acción implica la conjunción de esfuerzos de los funcionarios públicos y la ciudadanía organizada que impulse la denuncia respecto de actos de corrupción con el propósito de activar los mecanismos formales de investigación y sanción que franquea el Estado. En el ámbito preventivo, la acción colectiva busca difundir los principios de la ética pública de modo que sirvan de soporte para la relación gobernante–gobernado y orienten el ejercicio legítimo del poder y la autoridad.

La corrupción constituye un problema que reclama una respuesta cívica organizada. En tal sentido, se debe considerar que la prevención y lucha contra la corrupción no implican únicamente el ejercicio de ciertas acciones y la elaboración de determinadas concepciones teóricas o normativas, sino que requieren plasmarse en políticas públicas que establezcan mecanismos y procedimientos eficaces para su erradicación. En este marco, la acción colectiva no solo resulta valiosa para efectuar tales acciones contra la corrupción en la esfera social, sino para desarrollar políticas concertadas entre el Estado y la ciudadanía organizada.

La aproximación de la Defensoría del Pueblo, entonces, exige considerar al ciudadano como participe de la prevención y lucha contra la corrupción. Ello permite la afirmación de su responsabilidad cívica, así como la formulación de iniciativas desde la sociedad civil para combatir la corrupción en coordinación con sus autoridades y representantes. El ciudadano debe ser capaz de reconocer actos de corrupción y denunciarlos. La denuncia y el reproche moral son herramientas de prevención, gratuitas e importantes, cuando lo que se pretende no es solamente sancionar, sino mejorar comportamientos y actitudes en el espacio público, es decir, en el ejercicio de la ciudadanía.

Desde el año 2008, el Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción se encuentra impulsando un proceso de fortalecimiento de capacidades de líderes de la sociedad civil y de funcionarios públicos en cinco regiones del Perú: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco y Lambayeque. El objetivo de este proceso de capacitación es formar redes de acción colectiva contra la corrupción, redes de personas que formen parte del Estado y de la ciudadanía organizada que, además de la indignación frente a los actos de corrupción, cuenten con materiales y capacidades desarrolladas para prevenir y combatir este flagelo que debilita a la sociedad peruana.

Para ello, en el programa se propusieron dos acciones que contribuyan al desarrollo de este propósito: a) desarrollo de procesos de cursos iniciales de capacitación y sensibilización para la promoción de la ética pública y la lucha contra la corrupción; y b) desarrollo de un curso de especialización respaldado por una universidad de prestigio en temas de ética pública.

A continuación se detallará el desarrollo de ambas actividades, a fin de que se puedan conocer los primeros resultados de este proceso.

a) Red Cusco

La red de acción colectiva contra la corrupción de Cusco se formó en abril del 2008 al término de las actividades del taller inicial de capacitación y sensibilización desarrollado por la Defensoría del Pueblo. En dicho espacio de capacitación participaron diversos funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil comprometidos en la promoción de la ética pública en sus regiones y de la lucha contra la corrupción. Al cabo de varias reuniones de coordinación, los miembros de la Red decidieron ponerle un nombre, "Allin Kausaypaq" (para vivir bien o para un buen vivir), lo cual revela que la Red de Cusco ha asumido una identidad y una autonomía como espacio de articulación contra la corrupción.

Entre las principales acciones llevadas a cabo por la red de Cusco se pueden citar las siguientes:

➤ Agosto del 2009

La red realizó una capacitación a los Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo de los distritos de Santiago y San Jerónimo (Cusco); Huarcocondo y Cachimayo (Anta); Layo (Canas), Yucay (Urubamba); Ocongate y Andahuaylillas (Quispicanchi); de las provincias de Urubamba, Cusco y Calca; y del comité regional de Cusco. En total se capacitó a 50 participantes de dichos comités, lo cual permitió fortalecer este importante espacio de concertación y vigilancia ciudadana y reducir de esta manera los riesgos de corrupción en estos gobiernos locales y provinciales.

➤ Octubre del 2009

La red llevó a cabo una capacitación a la totalidad de promotores del Programa Juntos en la región de Cusco, acerca de la prevención de la corrupción y la ética pública. En total se capacitó a 60 promotores. Esta acción es importante porque el Programa Juntos representa una acción de subsidio directo a familias que viven en extrema pobreza, así como el acceso al goce de derechos fundamentales, como educación y salud. Contar con promotores bien formados en temas de ética pública y prevención de la corrupción constituye una contribución fundamental para que este tipo de acciones gubernamentales puedan ser verdaderamente eficientes.

➤ Abril del 2010

Se realizó el Foro público 'Corrupción y Nepotismo', dirigido a representantes de la sociedad civil. En total se informó a 60 participantes sobre la manera en que la corrupción afecta a los derechos fundamentales de las personas, así como sobre la existencia de prácticas de corrupción que ponen en riesgo o vulneran directamente el goce de dichos derechos. En el caso del nepotismo es fundamental que la población conozca sus derechos respecto a esta práctica, así como sus deberes. Asimismo resulta necesario que se conozca el marco normativo que sanciona dicha práctica, de tal modo que se limite su ocurrencia mediante el ejercicio de una vigilancia ciudadana bien informada.

b) Red Lambayeque

La red de acción colectiva de Lambayeque se formó en agosto del 2008 a consecuencia del éxito del taller inicial de capacitación y sensibilización en temas de ética pública y prevención de la corrupción.

Entre sus principales acciones se pueden mencionar las siguientes:

➤ **Octubre del 2008**

Un ciudadano vio vulnerado su derecho de acceso a la información pública en su distrito y se acercó a la red de Lambayeque en busca de apoyo. El ciudadano fue asesorado y respaldado por la Red de Lambayeque para la interposición de un hábeas data (Exp. N° 6914-2008-4) contra la municipalidad de La Victoria en Chiclayo por obstaculizar el acceso a información pública. El Juez del Cuarto Juzgado Especializado Civil de Chiclayo, mediante Resolución N° 04 del 27 de noviembre del 2008, declaró «Fundada la demanda de hábeas data en contra de la Municipalidad Distrital de La Victoria».

➤ **Febrero–mayo del 2009**

Entre febrero y mayo del 2009, la Red de Lambayeque realizó dos jornadas de sensibilización a la población sobre corrupción y vulneración de derechos, en las ciudades de Chiclayo y Lambayeque. En total participaron 150 personas, las cuales incrementaron sus conocimientos sobre las formas en que la práctica de la corrupción vulnera sus derechos y sobre los mecanismos institucionales de denuncia de dichas prácticas.

➤ **Agosto del 2009**

En agosto del 2009, la Red de Lambayeque realizó un taller sobre transparencia y acceso a la información pública, dirigida a la ciudadanía de Chiclayo y Lambayeque. En total participaron 50 personas, entre las cuales había funcionarios de gobiernos locales y representantes de la sociedad civil lambayecana.

➤ **Junio–octubre del 2009**

Entre junio y octubre del 2009, la red de Lambayeque realizó un plan de vigilancia a 10 centros y puestos de salud para verificar el cumplimiento de la publicación de tarifas y requisitos de afiliación al Sistema Integral de Salud (SIS). Según los resultados que se obtuvo de esta vigilancia, la mayoría de los centros de salud donde se llevó a cabo no publicaban las tarifas oportunamente, ni los requisitos para la afiliación al SIS.

a) Otras redes en proceso de formación

En lo que respecta a las regiones de Apurímac, Arequipa y Ayacucho, las redes de acción colectiva aún se encuentran en proceso de formación.

El curso de especialización que se realiza en la actualidad con la Universidad Antonio Ruiz de Montoya en el marco del Programa Umbral–Anticorrupción constituye una excelente oportunidad de trabajo con las redes de estas regiones. En este sentido, dicho curso supone asimismo la posibilidad de potenciar la capacidad de articulación de los funcionarios y representantes de la sociedad civil en redes de promoción de la ética pública y prevención de la corrupción en sus regiones. En vista de ello, la Defensoría del Pueblo aportará sus capacidades institucionales en la materia para asistir y acompañar a estas redes emergentes.

CONCLUSIONES

1. La corrupción es un fenómeno social complejo que se produce en las relaciones entre ciudadanos y funcionarios públicos –o funcionarios públicos entre sí– e implica, en su ocurrencia, el mal uso del poder público con la intención de obtener ventajas o beneficios indebidos para quienes actúan o para terceros.
2. La perpetración de un acto que pueda calificarse de corrupto supone la transgresión de un conjunto de normas jurídicas y éticas y, por ende, genera una sanción jurídica, de carácter administrativo o penal, y una sanción moral por parte de la sociedad en el marco del ejercicio de la ética pública.
3. La corrupción afecta derechos fundamentales de manera directa e indirecta. Además, los actos de corrupción suelen comportar una distinción, exclusión o preferencia entre personas y grupos humanos, y suponen, en la mayoría de los casos, la vulneración del derecho a la igualdad y la no discriminación. Las afectaciones de derechos fundamentales justifican la intervención defensorial especializada en la materia, en el marco de su competencia referida a la protección de derechos y a la supervisión del cumplimiento de las obligaciones estatales.
4. El marco normativo existente para prevenir y enfrentar la corrupción es profuso en instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes, así como en normas nacionales que regulan la investigación, procesamiento y sanción de la corrupción. De igual modo, el marco institucional existente que comprende al Sistema Nacional de Control, al Sistema de Justicia –Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional del Perú, sistema de Procuradurías Públicas, Instituto Nacional Penitenciario, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional–, al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, determina y legitima el rol preventivo de la corrupción que desempeña la Defensoría del Pueblo por efecto de su mandato constitucional.
5. La prevención de la corrupción y la tutela de los derechos fundamentales solo pueden desarrollarse en el entorno de un Buen Gobierno. Los principios de transparencia y rendición de cuentas, responsabilidad y sensibilidad frente a las necesidades y aspiraciones de la población, son rasgos característicos y manifestaciones del Buen Gobierno en el marco de un Estado social y democrático de derecho. Su inobservancia merma a las instituciones democráticas y mina la confianza de la ciudadanía en el aparato estatal y sus capacidades para cumplir con las obligaciones de proteger, respetar y realizar los derechos y libertades de las personas.
6. Como parte de su labor de prevención de la corrupción y promoción de la ética pública, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado un estudio piloto, basado en las quejas ciudadanas que recibe, para identificar prácticas de corrupción o actos que generan riesgos para su ocurrencia. Así, el presente documento contiene un estudio piloto realizado sobre la base de 2,719 quejas, recogidas en las regiones de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco y Lambayeque. Este estudio piloto se realizó en las áreas de Educación, Gobiernos locales, Policía Nacional, Salud, administración de justicia y Sistema penitenciario.
7. En el área de la Educación, el estudio piloto muestra que las quejas más recurrentes se refieren a las siguientes situaciones: *“condicionamiento de la matrícula por cobros indebidos”, “exigencia para adquirir materiales en beneficio de terceros” y “preferencias en concursos de selección de personal docente para beneficiar a terceros.”*

8. En el área de los Gobiernos locales, el estudio piloto ha identificado dos tipos recurrentes de situaciones. El primero de ellos está referido a las *“preferencias para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones”*; el otro, a los *“cobros arbitrarios por entrega de información pública”*.
9. Con respecto al área de la Policía Nacional, los tipos reportados con mayor recurrencia se pueden identificar en esta secuencia descriptiva: *“negativa o condicionamiento a la recepción de la denuncia”*; *“negligencia, omisión o inacción en el trámite de la denuncia”*; y *“uso arbitrario de la autoridad en provecho propio o de terceros”*.
10. Por otro lado, en el sector Salud, los tipos más recurrente aluden a casos de *“cobros arbitrarios por servicios gratuitos”*, *“demandas y cobros para cumplir con procedimientos administrativos”* y *“exigencias de funcionarios para que los pacientes se practiquen exámenes en establecimientos privados”*.
11. En lo concerniente a la administración de justicia, las quejas recibidas se refieren principalmente al *“tráfico de influencia o condicionamiento económico para obtener favores judiciales”* y a la *“dilación en investigación fiscal o judicial en beneficio de terceros”*.
12. Por otra parte, en lo relativo al sistema penitenciario, las quejas más recurrentes versan sobre tres situaciones básicas. En la primera se encuentran los *“condicionamientos para tramitar y agilizar los expedientes de beneficios penitenciarios, así como para el seguimiento de los mismos expedientes”*. La segunda situación más quejada es aquella en la que *“se condiciona la clasificación y ubicación de los internos en los diferentes penales y pabellones”*. Finalmente, el tercer tipo de quejas se encuentra referido a las denuncias por *“condicionamientos a los internos para poder recibir visitas”*.
13. A lo largo de varios años, la Defensoría del Pueblo ha formulado una serie de recomendaciones vinculadas a la temática de la prevención de la corrupción y la promoción de la ética pública. En efecto, las propuestas institucionales que este documento sistematiza en materia de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, fortalecimiento del sistema de justicia, de la Policía Nacional del Perú (PNP), y con relación a la neutralidad en los procesos electorales, dan cuenta de la supervisión de diversos sectores y variados aspectos de lo que, al cabo, debe resultar – en su conjunto– una parte sustantiva de la política pública anticorrupción.
14. La Defensoría del Pueblo, en su afán de proteger los derechos políticos de elegir y ser elegido, ha supervisado los procesos electorales celebrados en el Perú desde el año 2000. En aquel año solicitó una serie de garantías mínimas para asegurar la legitimidad y credibilidad de los procesos electorales, estrechamente vinculadas con la constante verificación del respeto del principio de neutralidad de los funcionarios públicos.
15. La Defensoría del Pueblo reconoce el fortalecimiento y credibilidad de los organismos electorales, los avances en la normativa emitida y las acciones institucionales emprendidas para garantizar la neutralidad en la administración pública, entre otras. Por ello, su actuación institucional está dirigida al cumplimiento del principio de neutralidad de los funcionarios públicos en procesos electorales. Esta labor contribuye con la que le corresponde al sistema electoral.
16. Con relación al sistema de administración de justicia, el documento defensorial reconoce la trascendencia de éste para el funcionamiento del régimen democrático y para el respeto y la protección de los derechos de las personas. Al mismo tiempo, observa que la corrupción obstaculiza la labor jurisdiccional del Poder Judicial. En razón de ello, el documento da cuenta de las recomendaciones defensoriales orientadas a dotar de

eficacia a los mecanismos de control, acotar la dispersión de la potestad disciplinaria, definir un perfil del magistrado y del servidor judicial, así como establecer criterios objetivos y transparentes en la carrera judicial y fiscal. Asimismo, se ha recomendado la evaluación del desempeño del magistrado, la implementación de mecanismos diligentes para la investigación y el control, y la eficacia en la prevención y control de la corrupción de los abogados, con la finalidad de controlar las manifestaciones del fenómeno de la corrupción y tender a su erradicación.

17. La Defensoría del Pueblo rescata la incidencia de sus recomendaciones para la dación de la Ley de la Carrera Judicial, medida fundamental en la prevención de la corrupción, pues permite la selección de magistrados mediante la consideración de criterios éticos y la reducción de los márgenes de discrecionalidad. Asimismo, estima que la inclusión de cursos de Ética en la Academia de la Magistratura, los avances en la publicidad de la información referida a la trayectoria profesional de los magistrados y al contenido de las resoluciones que imponen medidas disciplinarias, son acciones ampliamente favorables, asimismo relacionadas con las sugerencias que la institución formuló oportunamente.
18. Por su parte, la PNP cumple un rol fundamental en la protección de las personas y sus derechos. En razón de ello, la Defensoría del Pueblo ha emitido recomendaciones orientadas a evitar los efectos negativos de la corrupción en su actuación. Estas recomendaciones están vinculadas con la modernización y/o simplificación de los procedimientos internos, la identificación de las causas generadoras de la corrupción, el fortalecimiento del ejercicio de la potestad disciplinaria como mecanismo de prevención, así como la mejora en la carrera y la función policial. Del mismo modo se ha recomendado publicitar y mejorar las normas que regulan el servicio policial.
19. La Defensoría del Pueblo se permite insistir en sus sugerencias orientadas a la identificación de las causas de corrupción en la PNP, a la consolidación de la política de control disciplinario, a la unificación de la carrera policial, así como a promover la transparencia en los procedimientos de la institución. Existe el convencimiento institucional de que la implementación de medidas, con las orientaciones señaladas, representará sustantivos avances hacia la consolidación de una sólida ética en la PNP que favorecerá la mejora de su relación con la ciudadanía y el servicio que brinda.
20. La observancia de los principios de transparencia y rendición de cuentas –que se tornan necesarios para hacer referencia a un buen gobierno– resulta indispensable para la vigencia de los derechos humanos, así como para la prevención y lucha contra la corrupción. La institución considera, asimismo, que la existencia de mecanismos que garanticen el derecho de acceso a la información pública es fundamental para la realización de los referidos principios. Por tal motivo, ha desarrollado múltiples iniciativas orientadas a fortalecer el marco normativo del derecho de acceso a la información pública, a promover el ejercicio y conocimiento de este derecho por la ciudadanía y la administración pública, y a supervisar el cumplimiento de las obligaciones de las entidades públicas derivadas de la implementación de este marco regulatorio. Todas estas acciones procuran promover el derecho de acceso a la información pública y cautelar los principios de transparencia y rendición de cuentas, en el entendido de que son elementos clave para la consolidación de la ética pública y la prevención de la corrupción.
21. La Defensoría del Pueblo ha elaborado informes y formulado recomendaciones orientadas a propiciar un cabal ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En razón de ello, encuentra satisfactorio poder dar cuenta de la disminución de lo que denominó «cultura del secreto» en la administración estatal a partir del avance que significó la dación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública –cuya aprobación fue promovida y apoyada por la institución– y los progresos reportados en su

implementación. Sin embargo, la institución estima propio de su mandato constitucional continuar las tareas orientadas a la progresiva erradicación de las trabas al acceso a la información que produzcan o posean las entidades públicas.

22. Además de las acciones destinadas a promover el acceso a la información pública, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado diversas acciones orientadas a fomentar la transparencia en el ejercicio del poder público. En tal sentido, estima que, por ejemplo, las constantes supervisiones de los portales de transparencia de los gobiernos regionales y provinciales han incidido en los progresos constatados en la cantidad y calidad de la información difundida en los portales de los diferentes organismos del Estado.
23. Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha formulado un conjunto de recomendaciones para el adecuado desarrollo de las audiencias públicas de rendición de cuentas, tales como la reglamentación del mecanismo y los aspectos que éste debería considerar, como el nivel de ejecución de los planes de desarrollo concertado, los presupuestos participativos aprobados y ejecutados, la información relativa a los recursos humanos, la adquisición de bienes y servicios, los avances y dificultades en la transferencia y gestión de los programas sociales, entre otros. Posteriormente ha supervisado su implementación en gobiernos regionales y locales.
24. Es necesario destacar, además, que la Defensoría del Pueblo diseñó y ejecutó las campañas «Educación sin corrupción», a fin de motivar la participación ciudadana en la denuncia de prácticas de corrupción en el sector Educación y a acceder a información más detallada sobre las distintas manifestaciones de la corrupción en dicho sector. A consecuencia de ello emitió recomendaciones referidas a mejorar la calidad y celeridad de la investigación preliminar y de inicio de los procedimientos administrativos disciplinarios, a efectivizar la ejecución de sanciones administrativas, a implementar las normas de transparencia y acceso a la información pública del sector, a promover la participación ciudadana en la gestión educativa y a proteger la integridad física y sexual de los alumnos y alumnas.
25. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo ha participado en diversas iniciativas de promoción de la ética pública y prevención de la corrupción como la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) y la Comisión de Ética y Transparencia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). En la actualidad forma parte del Programa Umbral–Anticorrupción, auspiciado por el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, y es observadora de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.
26. En el presente documento, la Defensoría del Pueblo traza, además, las líneas de actuación institucional para una supervisión especializada en la prevención de la corrupción y la promoción de la ética pública. Así, además de la línea de actuación relacionada con *la restitución de derechos conculcados o puestos en riesgos por la corrupción*, que comprende la atención de quejas y las acciones de supervisión, se presentan asimismo la línea de trabajo orientada a la *incidencia positiva en la formulación y ejecución de la política pública anticorrupción*, que comprende la definición de marcos conceptuales y teóricos sobre corrupción y sus vínculos con los derechos fundamentales y el buen gobierno, la generación y sistematización de la información institucional, la incidencia misma a través de la priorización de estrategias del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción a supervisar y el seguimiento a las recomendaciones defensoriales formuladas. Del mismo modo, se promueve la línea de *promoción de la ética pública y el ejercicio de los derechos de participación política*, que comprende las estrategias de sensibilización de la ciudadanía respecto a su rol en esta

lucha y la de fortalecimiento de las capacidades ciudadanas a través de la formación y la promoción de redes de acción colectiva.

