

## INFORME

**CONTRIBUCIONES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO AL PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y ETICA CIUDADANA PRESENTADO POR LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS****1. ANTECEDENTES**

El 14 de noviembre pasado, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) publicó en su portal web los documentos titulados *Marco conceptual y Plan de Acción*.<sup>1</sup> Tales documentos se basan, sustantivamente, en la propuesta denominada *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana* elaborada y presentada por el desactivado Consejo Nacional Anticorrupción.<sup>2</sup>

La Defensoría del Pueblo —como parte de su mandato constitucional de defensa de los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad, de supervisión de los deberes de la administración estatal y de la prestación de servicios públicos a la ciudadanía (artículo 162º de la Constitución Política) —, hizo llegar al Presidente del Consejo de Ministros, el pasado 1 de diciembre, una comunicación con sus apreciaciones preliminares respecto del mencionado Plan.<sup>3</sup> En dicha carta, se señaló la necesidad de establecer un diagnóstico preciso de la corrupción en los tres niveles de gobierno, además de recomendar la selección de pautas y metodologías comunes para la planificación estratégica y la consolidación final de un plan nacional para enfrentar la corrupción.

En esta ocasión, se presenta un análisis más detallado sobre el Plan Nacional Anticorrupción y algunas recomendaciones en aquellos aspectos que están estrechamente vinculados con la labor que realiza la Defensoría del Pueblo.

**2. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

El mandato constitucional no le otorga a la Defensoría del Pueblo funciones ejecutivas en el diseño e implementación de las políticas públicas. Su labor se dirige a supervisar la actuación de la administración pública en relación con el ciudadano y a defender sus derechos fundamentales.

Al carecer de facultades coercitivas, la actuación defensorial se sostiene en la capacidad de persuasión. Por ello, las iniciativas de la Defensoría del Pueblo en materia de lucha contra la corrupción se concentran en la prevención de tales prácticas, la promoción de un ejercicio ético de la función pública y el fomento de la transparencia de todas las entidades de la administración pública en su relación

---

1 El Plan Nacional Anticorrupción de la PCM figuraba en el sitio: <<http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2008/Noviembre08/anticorrupcion.htm>>.

2 Se reproduce, literalmente, partes del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana. Por ejemplo, se consigna al desactivado Consejo Nacional Anticorrupción como responsable de la implementación de ciertas acciones, y se incluye metas que debían cumplirse en los años 2007 y 2008.

3 A través del Oficio N° 265-2008-DP del 1 de diciembre de 2008.

con la ciudadanía.<sup>4</sup> En el caso de llegar a conocimiento de la institución quejas por presuntos actos de corrupción estos son puestos en conocimiento del Ministerio Público.

Así, sin perder de vista sus competencias constitucionales y con la finalidad de aportar a los esfuerzos del Estado peruano en la lucha contra la corrupción, la Defensoría del Pueblo ha definido su intervención institucional en el campo de la prevención de la corrupción a través de tres estrategias de acción institucional: *Generación de información*, *Promoción de la acción colectiva* e *Incidencia en políticas públicas*.

Con la *Generación de información* se procura establecer una tipología precisa de actos de corrupción que sustente la determinación de acciones de prevención o sanción necesarias para combatirla. Las fuentes, en este caso, son diversas. La Defensoría del Pueblo ha identificado a las quejas que recibe diariamente, a nivel nacional, como una fuente valiosa de datos para aproximarse a una tipología de la corrupción, según recurrencia temporal, geográfica y sectores de ocurrencia.

La información sistematizada es vital para orientar las acciones contra la corrupción en las diversas entidades públicas.

La estrategia denominada *Promoción de acción colectiva* busca sensibilizar a la sociedad civil y a los funcionarios públicos acerca de la forma en la cual la corrupción afecta sus derechos fundamentales y al sistema democrático, en general. Asimismo, pretende mejorar el nivel de conocimiento que la población tiene sobre el tema y promover la capacidad de denuncia e incidencia a nivel local y regional.

En el campo de la *Promoción de acción colectiva*, es pertinente mencionar que la Defensoría del Pueblo ha promovido la creación de cinco *Redes de Lucha y Prevención de la Corrupción* en cinco regiones del país —Lambayeque, Cusco, Apurímac, Arequipa y Ayacucho—. Dichos grupos están integrados por funcionarios públicos y líderes de la sociedad civil, quienes participaron en talleres de capacitación y monitoreo organizados por la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, a través de la *Incidencia en políticas públicas*, la Defensoría del Pueblo efectúa un seguimiento de las políticas y otras iniciativas destinadas a enfrentar la corrupción, fomentar la transparencia y consolidar una ética pública. Para lo cual, planteará, periódicamente, recomendaciones que intenten contribuir con su implementación. El presente documento es la primera expresión pública del trabajo de la institución en la estrategia *Incidencia en políticas públicas*.

---

<sup>4</sup> Se entiende que la administración pública está compuesta por las entidades contempladas por el artículo 1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444: “[...] 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados; 2. El Poder Legislativo; 3. El Poder Judicial; 4. Los Gobiernos Regionales; 5. Los Gobiernos Locales; 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; 7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia”.

### 3. SOBRE EL MARCO CONCEPTUAL DEL PLAN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y ÉTICA CIUDADANA PRESENTADO POR LA PCM

#### 3.1 Respeto del marco conceptual y el uso de definiciones operativas

El *Marco conceptual* del Plan Nacional constituye un esfuerzo valioso por presentar las distintas formas de comprensión de la corrupción. Desde la economía, por ejemplo, la corrupción se entiende como un problema que desincentiva la competitividad en las pequeñas y medianas empresas, y que, ante los elevados costos de formalización, genera informalidad.<sup>5</sup>

Asimismo, se presentan definiciones de la corrupción elaboradas por diversos tratadistas y teóricos,<sup>6</sup> que coinciden en dos ideas matrices: a) la corrupción es una práctica de transacciones ilegales y cambios de reglas que afectan la economía, y b) la corrupción es una práctica que desvía los fines del cargo público.<sup>7</sup>

De esta forma, el documento señala que la corrupción tiene lugar: “[...] cuando una persona obligada de manera moral o legalmente hacia un interés ajeno (público o privado), incumple su obligación en aras de un interés propio o de terceros [...]”.<sup>8</sup>

Sobre esta concepción, la Defensoría del Pueblo considera oportuno hacer los siguientes comentarios:

- a) Puede ser una aproximación genérica que dificulta la comprensión del fenómeno de la corrupción en sus distintas perspectivas y con todos los actores que intervienen en él.
- b) La vinculación moral —que aparece como elemento constitutivo de la aproximación— produce que la comprensión de la corrupción se centre en una perspectiva preeminentemente valorativa.
- c) Dicha vinculación fundamentalmente moral del fenómeno de la corrupción puede impedir la construcción de indicadores objetivos para medir y hacer seguimiento de las acciones de lucha contra la corrupción.<sup>9</sup>

A partir de lo señalado, la Defensoría del Pueblo propone ampliar la aproximación al fenómeno de la corrupción planteada en el *Marco conceptual*, e incorporar una definición operativa que permita unificar sus criterios de acción, así como las políticas de Estado que vayan a constituirse como consecuencia de él. Tal definición operativa debe ofrecer mayor precisión sobre el carácter del fenómeno de la corrupción, los actores involucrados y las principales consecuencias.

<sup>5</sup> Cf. sección 1.2.5. del *Marco Conceptual*.

<sup>6</sup> Como Robert Klitgaard, Susan Ackerman, Joel Hellman y Daniel Kaufmann, entre otros.

<sup>7</sup> Cf. secciones 1.3.3. y 1.3.4 del *Marco conceptual*.

<sup>8</sup> Cf. Sección 1.4. del *Marco conceptual*.

<sup>9</sup> Una mirada desde la moral es necesaria para comprender la corrupción, empero, no puede ser el elemento determinante en la definición de un concepto sobre el cual se apoyará la elaboración de un plan nacional.

En ese orden de ideas, la Defensoría del Pueblo sugiere que también se considere como elementos constitutivos de ella la afectación de derechos y el debilitamiento de la ética pública.

### **3.2 El enfoque de derechos para la formulación de un Plan Nacional Anticorrupción**

Teniendo en cuenta que la corrupción, en cualquiera de sus niveles, afecta principalmente la efectiva realización de los derechos de la ciudadanía, se estima necesario que el Plan Nacional incluya un enfoque de derechos ciudadanos, pues constituye elemento esencial para la formulación de estrategias y políticas de prevención y lucha contra la corrupción.

La corrupción resta capacidades a las personas al restringir el acceso a bienes y servicios públicos que debieran estar a su disposición. El tipo de pobreza que genera la corrupción no tiene que ver únicamente con la carencia de bienes o con la falta de acceso a servicios públicos básicos; su práctica ocasiona una grave limitación para el desarrollo de las principales capacidades humanas y el ejercicio de las libertades fundamentales.

Tal como señala la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, éste es un problema con múltiples dimensiones y repercusiones en lo político, social, económico, legal y moral. Los daños que causa la corrupción pueden apreciarse tanto en el perjuicio ocasionado al Estado como en la restricción de las posibilidades de desarrollar las capacidades humanas para el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Por ello, el enfoque de derechos se asume como una visión ética que permite evaluar cada paso del proceso de elaboración e implementación de la política anticorrupción y valorar si contribuye —o no lo hace— con el respeto de los derechos de los ciudadanos y el ejercicio de sus libertades.

El enfoque de derechos representa un “[...] principio ético por el cual los Estados deben garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos a través de las políticas públicas [...]”.<sup>10</sup> Sin esta visión se corre el riesgo de ver la corrupción de manera parcial y no como un delito contra la administración pública, una vulneración de los principios y deberes de la Función Pública, y un fenómeno que atenta contra los derechos fundamentales de las personas.

## **4. SOBRE LA NECESIDAD DE DISEÑAR UN MARCO METODOLÓGICO**

En opinión de la Defensoría del Pueblo, el *Marco Metodológico* debiera dar cuenta del procedimiento empleado para su construcción, así como para la formulación de los objetivos, la estrategia y alcances del plan, los resultados esperados y las actividades planteadas. Asimismo, debe considerarse como punto previo de cualquier acción programática la realización un diagnóstico detallado que refleje el “estado de la cuestión” de la situación a ser atendida.

---

<sup>10</sup> BERNALES, Enrique. *Las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos*. En: “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas”. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2004.

#### **4.1 Acerca de la urgencia de efectuar un diagnóstico preciso previo que permita priorizar sectores sensibles**

Si bien se conocen diversas manifestaciones de la corrupción en el país, es necesario desarrollar un diagnóstico que permita reconocer con mayor profundidad y precisión las características, implicancias y tipología de la corrupción en los tres niveles de gobierno y en todas las entidades públicas. Asimismo, el diagnóstico debe recoger información sobre las formas más recurrentes de corrupción, los procesos administrativos de mayor riesgo y aquellos sectores en los que tales casos ocurren con más frecuencia. De esta forma, el Plan de Acción que se diseñe incidirá, de manera eficaz, sobre aspectos específicos y sensibles del diagnóstico realizado.

Como se ha señalado, la corrupción es un problema transversal a las instituciones del Estado, que se desarrolla a partir de prácticas cotidianas efectuadas por funcionarios y ciudadanos que deben ser conocidas de forma detallada.

Tal diagnóstico debe ser efectuado a través de diversas fuentes de información como la experiencia y conocimientos de los actores involucrados con la problemática, la abundante literatura sobre el tema, los resultados de investigaciones y opiniones de expertos en la materia; así como el resultado de la sistematización de las denuncias y quejas por corrupción recibidas diariamente por las distintas entidades competentes para lucha contra la corrupción.

La necesidad de realizar un diagnóstico sobre situaciones de corrupción antes de la formulación del Plan responde a la urgencia por contar con mejor información sobre tipos de corrupción que afectan a la población, acerca de la incidencia de dichos casos en algunos sectores o en el accionar de ciertas instituciones, y respecto de la recurrencia temporal y geográfica de dichos casos. Esta información permitirá que el Plan Nacional Anticorrupción sea más efectivo pues pondrá énfasis en las situaciones más riesgosas, las cuales demandan una inmediata intervención. Además, el reconocimiento de los sectores con mayores riesgos y las zonas geográficas en las que esas situaciones se presentan permitirá que las acciones del Plan se dosifiquen en acciones de corto, mediano y largo plazo, de modo que se obtengan resultados de manera gradual.

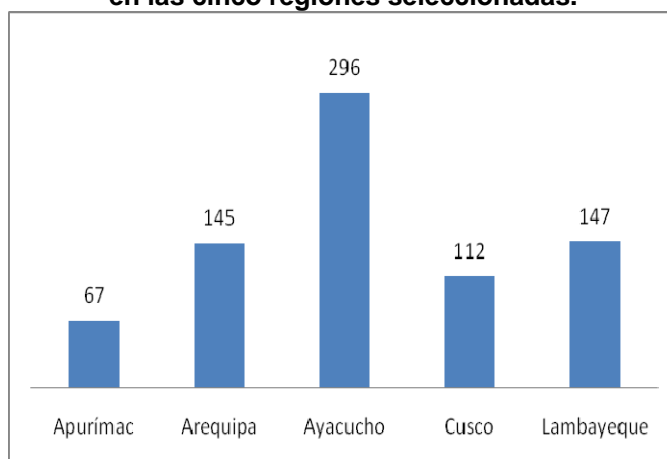
Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha iniciado un diagnóstico sobre las principales expresiones de corrupción que llegan a su conocimiento, ocurridas a nivel regional. El estudio de tal información debe permitirle afinar sus estrategias de intervención en materia de prevención y atención al ciudadano. Para tal fin, ha establecido una metodología de sistematización y análisis de quejas ciudadanas por presuntos casos de corrupción. Esta metodología podría ser replicada en otras entidades públicas.

Las quejas que se presentan a la Defensoría del Pueblo muestran algunas de las situaciones de corrupción frecuentes en la relación ciudadano - funcionario público. El análisis de las quejas permite obtener información sobre: 1) tipos de corrupción más frecuentes, 2) incidencia en sectores, y, 3) recurrencia temporal y geográfica.

Algunos de los resultados obtenidos para el año 2007 son los siguientes:

El total de quejas fundadas y concluidas por presuntos casos de corrupción, en cinco regiones seleccionadas, asciende a 767. De ellas, 67 fueron recibidas en la Oficina Defensorial de Apurímac (8.7%), 145 en Arequipa (18.9%), 296 en Ayacucho (38.6%), 112 en Cusco (14.6%) y 147 en Lambayeque (19.2%).

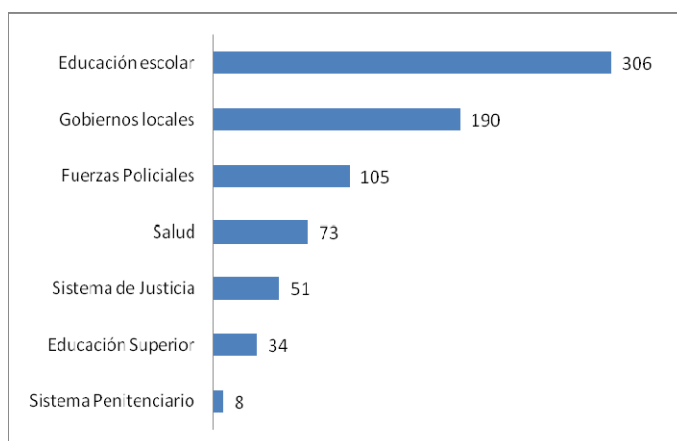
**Quejas de corrupción recogidas el año 2007 por la Defensoría del Pueblo en las cinco regiones seleccionadas.**



Fuente: Equipo de Prevención de la corrupción de la Defensoría del Pueblo

Las 767 quejas registradas se refieren a: Educación Escolar, Gobiernos Locales, Fuerzas Policiales, Salud, Sistema Judicial, Sistema Penitenciario y Educación Superior. De todas ellas, 306 corresponden a casos de corrupción en educación escolar (39.9%), 190 a corrupción en gobiernos locales (24.8%), 105 a casos en las fuerzas policiales (13.7%), 73 en el sector salud (9.5%), 51 en el sistema judicial (6.6%), 34 en educación superior (4.4%) y, finalmente, 8 en el sistema penitenciario (1%).

**Quejas sobre corrupción en sectores priorizados. 2007**



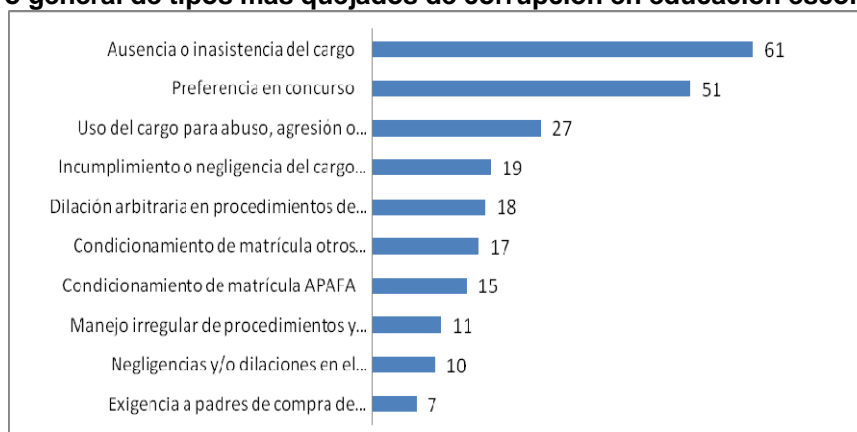
Fuente: Equipo de Prevención de la corrupción de la Defensoría del Pueblo

Finalmente, en relación con el tipo de prácticas de corrupción en el sector educación, se observa que la mayor parte de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo se refieren a dos prácticas recurrentes y conocidas en el sector educación. Por un lado, los sujetos se quejan por actos de corrupción expresados en el "Incumplimiento del dictado de clases (ausencia o

inasistencia del cargo)” con un total de 61 quejas de un total de 306. El segundo tipo más quejado es “Preferencia en el concurso u omisión de méritos en beneficio de terceros” con 51 quejas de las 306.

La cantidad de denuncias presentadas en estos dos tipos —112— representa el 36.6% del total y se registraron, principalmente, durante los dos primeros trimestres del año. Otros tipos identificados son “Incumplimiento o negligencia de cargo administrativo (director)” con 19 quejas; “Dilación arbitraria en procedimientos de quejas” con 18 quejas; “Condicionamiento de matrícula por cobros arbitrarios” con 17 quejas, y “Condicionamiento de matrícula por cobros de la APAFA” con 15 quejas.

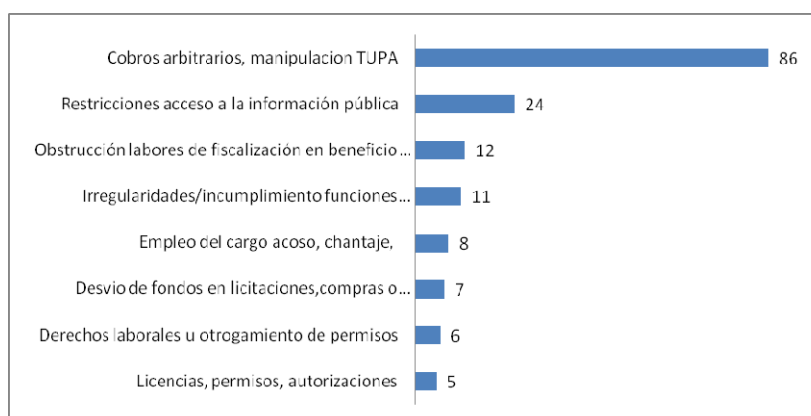
#### Cuadro general de tipos más quejados de corrupción en educación escolar 2007



Fuente: Equipo de Prevención de la corrupción de la Defensoría del Pueblo

Otro ejemplo de diagnóstico detallado se presenta en el caso de las quejas presentadas contra los gobiernos locales. La mayor parte de las quejas sobre corrupción se refieren principalmente a los siguientes tipos: “Manipulación del TUPA para realizar cobros arbitrarios” con 86 de un total de 190 quejas; “Restricciones arbitrarias de acceso a la información pública” con 24 quejas; “Negativa, obstrucción o incumplimiento de labores de fiscalización y control en beneficio de terceros” con 13 quejas; “Irregularidades o incumplimiento de funciones administrativas para beneficio de terceros” con 11 quejas, y “Empleo del cargo para acoso, chantaje, extorsión y hostilización a empleados y funcionarios” con 8 quejas.

#### Cuadro general de tipos más quejados de corrupción en gobiernos locales 2007



Fuente: Equipo de Prevención de la corrupción de la Defensoría del Pueblo

Lo más importante de una propuesta de diagnóstico de manera rigurosa y sistemática con recursos de fácil acceso es que pueda ser replicada por otras entidades estatales a partir de sus propias denuncias, y les sirva de instrumento para la generación de sus políticas o actividades de prevención de la corrupción.

#### **4.2 Acerca de la necesidad de construir metodologías de planificación a partir de los diagnósticos**

El diagnóstico debe hacer posible la focalización de los principales problemas de la corrupción en el país y debe, además, visibilizar las capacidades reales del Estado peruano —representado por las entidades públicas— para atender dichos problemas. De tal manera, el diagnóstico arrojará información sobre los principales temas que requieren atención y, también, sobre las capacidades y necesidades del Estado para hacer efectiva su acción.

La formulación de un Plan de acción debe ser el resultado de un diagnóstico preciso y de la utilización de instrumentos de planificación que brinden coherencia interna a todos sus componentes. Así, desde la finalidad y objetivo general del Plan de Acción hasta la estrategia, los resultados esperados y las actividades contra la corrupción sea evidente la consistencia y coherencia entre unos y otros. De dicha concatenación de objetivos, resultados y actividades depende la efectividad de las acciones más concretas.

Otra razón que explica la importancia del diagnóstico es que sirve, también, para planificar la estrategia general de intervención. Por ejemplo, la estrategia debiera indicar:

Los alcances del plan en términos de actividades de largo, mediano y corto plazo.  
La priorización de zonas geográficas de actuación porque presentan mayor cantidad de quejas.

La priorización de sectores del Estado con los cuales se trabajará.

Los actores seleccionados para poner en práctica el Plan a partir del reconocimiento de otras iniciativas o políticas institucionales puestas en marcha, de modo que no se duplique funciones ni gastos presupuestales.

La estrategia de intervención resulta de vital importancia pues hace posible que se prevengan posibles dificultades al momento de poner en práctica el plan.

#### **4.3 Elaboración de indicadores para el seguimiento y evaluación del Plan de Acción**

Otro elemento que forma parte de esta metodología de planificación es el uso de indicadores que permitan medir el impacto de las medidas, la efectividad de las medidas y los resultados del Plan Nacional de lucha contra la corrupción. Los indicadores pueden ser de naturaleza cuantitativa o cualitativa. Los indicadores de naturaleza cualitativa permiten llevar a cabo un seguimiento más apropiado cuando lo que se pretende es verificar cambios de comportamientos, actitudes y prácticas contra la corrupción.

Por otra parte, la existencia de un estrategia de monitoreo y evaluación permitirá contar con un registro de avances y dificultades en la lucha contra la corrupción lo



cual hará posible que se realicen las modificaciones y ajustes necesarios al Plan. Un ejemplo de esfuerzo colectivo en materia de planificación conjunta de acciones y sistemas de seguimiento y evaluación es el desarrollo del Programa UMBRAL, que reúne a cuatro entidades públicas con competencia en la materia y que arrojará, periódicamente, resultados en el avance de la lucha contra la corrupción.

La experiencia en términos de coordinación, planificación y ejecución conjunta de actividades y presentación de resultados periódicos a la población debe instituirse en un método de trabajo de las entidades que participan del Programa UMBRAL, de modo que, una vez finalizada su ejecución, otras entidades puedan unirse a este esfuerzo que redundará en la mayor credibilidad y fortaleza del Estado de cara a la población.

#### **4.4 Diseño de línea de base sobre iniciativas o políticas de prevención de la corrupción existentes**

Así como un diagnóstico general de la situación de la corrupción en el país sustentará la eficaz elaboración de un Plan de Acción al efectuar una evaluación de su coherencia interna, el reconocimiento de los esfuerzos o iniciativas vigentes a nivel nacional implicaría el desarrollo de un análisis de coherencia externa y evitaría que su diseño duplique esfuerzos o provoque el uso innecesario de recursos.

En efecto, el desarrollo de una línea de base de las iniciativas existentes y puestas en práctica actualmente permitirá que el Plan Nacional Anticorrupción propuesto por la PCM recoja todas estas iniciativas para organizarlas de forma sistémica y organizada, y que se articule, a su vez, con otras propuestas estatales o privadas.

En tal sentido, la formación de una línea de base sobre iniciativas o políticas anticorrupción existentes implica, necesariamente, sistematizar las actividades de entidades vitales para tal tarea como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Poder Judicial —a través de la OCMA—, además de ciertas entidades del Poder Ejecutivo y otras iniciativas que pudieran haber tenido lugar en el nivel regional o local por parte de las oficinas descentralizadas o desconcentradas de esas entidades.

Otro de las ventajas de reunir esta información es analizar las posibilidades reales de articular los esfuerzos de las entidades del Estado. La experiencia colombiana muestra que, en el año 2006, la Fiscalía General de la República de Colombia suscribió un Convenio con la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República de Colombia, al amparo del artículo 113 de su Constitución Política. Dicho convenio se orienta a impulsar investigaciones conjuntas dentro del marco de las competencias de cada institución, en pos de mejorar el efecto de sus investigaciones administrativas y las posteriores denuncias ante el Poder Judicial —de resultar necesario—. <sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Conferencia brindada por la doctora Rosa Suárez Díaz, jefa de la Unidad nacional especializada en delitos contra la administración pública de la Fiscalía General de la República de Colombia, durante el Foro Internacional “Articulación Interinstitucional como Herramienta para la Prevención y lucha contra la corrupción”, realizado los días 3, 4 y 5 de marzo de 2008, organizado por la Contraloría General de la República del Perú.

Además, la Fiscalía General de la República de Colombia ha podido verificar que, gracias a la ejecución del citado convenio, las investigaciones se efectúan con mayor agilidad que aquellas que llevan a cabo por separado las tres instituciones. Los gastos de las investigaciones se reducen, y, las pesquisas conjuntas permiten la definición de conceptos claros para todas las entidades, el respeto por las competencias de cada una de ellas, y facilita la transmisión de información relacionada con las investigaciones administrativas. De tal modo, la administración pública que mejora su actuación y beneficia, principalmente, a los ciudadanos, quienes ven atendidas sus denuncias y demandas de justicia.

Ejemplos como el citado merecen un análisis más profundo para identificar las posibilidades reales para su aplicación en nuestro país, en consideración de las características propias de la vida política peruana y las estructuras institucionales que estarían llamadas a sostener una articulación interinstitucional de tal naturaleza.

## **5. Análisis de los objetivos estratégicos planteados por el plan publicado por la PCM**

### **5.1 Sobre la constitución de un sistema nacional anticorrupción y de un ente rector de sus funciones**

El primer objetivo estratégico del *Plan de Acción* presentado por la PCM es “Promover el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Lucha contra la Corrupción articulado”. De la formulación del objetivo se desprende que, en el Perú, funciona un sistema nacional de lucha contra la corrupción, el cual exige medidas que contribuyan con su consolidación y la cabal consecución de sus fines.

La existencia de un sistema nacional anticorrupción supone el funcionamiento de un conjunto de órganos y organismos que, de manera articulada y coherente, aporten, desde sus diferentes perspectivas y competencias, a la lucha contra la corrupción.

En el Perú, puede constatararse una serie de esfuerzos en el Poder Judicial y el Ministerio Público —como la creación de órganos judiciales y fiscales especializados para el conocimiento de delitos relacionados con actos o prácticas de corrupción—, el Poder Legislativo — a través de comisiones parlamentarias formadas para investigar casos de *macro corrupción*, la emisión de normas legales que procuran favorecer la persecución de delitos contra la administración pública o la dación de la Ley del Código de Ética de la Función Pública—, el Ejecutivo Nacional —desde la creación de las Procuradurías Públicas Anticorrupción y de entidades como el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) o la Oficina Nacional Anticorrupción (ONA) hasta la formulación del Reglamento del Código de Ética para la Función Pública y la constitución de unidades especializadas en la Policía Nacional—, los Ejecutivos Sub-nacionales —las acciones desarrolladas por los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales—, así como la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control, y, más recientemente, la Defensoría del Pueblo a través de

su línea de intervención defensorial en materia de prevención de la corrupción y su participación en el Programa UMBRAL.<sup>12</sup>

No obstante, tales iniciativas no están articuladas y concatenadas para alcanzar el objetivo común de luchar con eficacia contra la corrupción. Los destacables esfuerzos de diferentes instancias de la administración pública no están interrelacionadas para la consecución de sus fines, lo cual les resta eficacia y limita seriamente su capacidad de influencia.

Un sistema nacional anticorrupción debiera ser diseñado por los poderes públicos con una clara distribución de tareas y funciones —definidas por las competencias de cada entidad— y demanda, además, una actuación conjunta y adecuadamente coordinada. La articulación de las acciones, medidas y políticas exige estrechos lazos de comunicación interinstitucional, uniformidad de criterios y conceptos, así como la participación activa y vigilante de la sociedad civil y la ciudadanía en general. Lamentablemente, la situación actual dista de los rasgos descritos, y, por ende, impide que se haga alusión a un sistema nacional anticorrupción.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo considera que la constitución de un sistema destinado a combatir la corrupción y el diseño de un Plan Nacional Anticorrupción son una importante oportunidad para aglutinar las políticas del Estado en torno al problema de la corrupción. En suma, la Defensoría del Pueblo subraya la urgencia por constituir un sistema nacional anticorrupción y dotarlo de las características necesarias para que pueda alcanzar sus propósitos.

En pos de contribuir con la constitución de un sistema nacional anticorrupción es necesario tomar en cuenta lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción que demanda el funcionamiento de un órgano y órganos encargados de prevenir la corrupción.<sup>13</sup> Dicha entidad requiere de una serie de facultades que, además de permitirle erigirse en una eficaz coordinadora y canalizadora de las iniciativas de prevención de la corrupción, posibilite su

---

<sup>12</sup> La relación de instituciones que han desarrollado iniciativas para contribuir con la lucha contra la corrupción y las medidas adoptadas no pretende ser exhaustiva, solo intenta dar cuenta de algunos ejemplos que es menester mencionar. No cabe duda de que se ha implementado otras estrategias en diversas instituciones, las cuales también deben ser reconocidas por sus encomiables propósitos.

<sup>13</sup> La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en su artículo 6, demanda el funcionamiento de un: “Órgano u órganos de prevención de la corrupción. 1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como: a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas; b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción. 2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.”. Como se sabe, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción forma parte del ordenamiento jurídico peruano. Cf. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Aprobada el 9 de diciembre de 2003 e incorporada al ordenamiento jurídico peruano mediante Decreto Supremo 075-2004-RE de fecha 19 de octubre de 2003. En: <[www.unodc.org](http://www.unodc.org)>. Además, Cf. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Entró en vigor el 6 de marzo de 1997 y fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante Resolución Legislativa 26757 del 13 de marzo de 1997. En: <[www.oas.org](http://www.oas.org)>.

interlocución con las distintas entidades del Estado y con las instituciones de la sociedad civil a partir de una legitimidad que surja desde su conformación.

Una entidad como la señalada debe diseñar los indicadores que permitan vigilar la implementación de las políticas públicas destinadas a combatir la corrupción en el Perú, la realización de un permanente monitoreo de su cumplimiento así como de una constante difusión de sus resultados, además de facilitar la interacción de los integrantes del sistema.

Las experiencias del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) y la Oficina Nacional Anticorrupción (ONA),<sup>14</sup> ambos desactivados, llevan a reparar en que, actualmente, no existe una entidad que pueda asumir tales responsabilidades.

Es menester apuntar que la existencia de un órgano como el mencionado no debería interferir con las autonomías de los órganos del sistema sino que aportaría a la consecución de eficaces resultados en la lucha contra la corrupción y los esfuerzos de cada uno de los miembros del aludido sistema. La experiencia que se está produciendo en el *Plan Umbral* permite constatar la factibilidad y viabilidad de la coordinación de entidades públicas en pos de combatir la corrupción.

## 5.2 Acerca del desarrollo de una cultura ética para la función pública

Es evidente la necesidad de fortalecer los principios que deben sustentar una ética para el ejercicio de la función pública en nuestro país<sup>15</sup>.

La corrupción no es solamente la transgresión perpetrada por funcionarios del aparato estatal respecto de sus deberes funcionales y en agravio de la sociedad en su conjunto; es, también, el vínculo entre agentes del Estado y ciudadanos que, a través de un complejo entramado de relaciones de complicidad, desnaturaliza la función pública, usa indebidamente los bienes del Estado e impide que las personas ejerzan cabalmente sus derechos fundamentales. La corrupción, cabe remarcar, no solo consiste en los actos o prácticas tipificados por las normas sino que abarcan todos aquellos comportamientos que afecten el sistema de valores que rige la sociedad.

Bajo esta lógica, la emisión y puesta en práctica de códigos de ética en las instituciones públicas y el fortalecimiento del rol de la Contraloría General de la República y los órganos del sistema nacional de control, es importante, pero no suficiente para el forjamiento de una cultura organizacional proclive a rechazar los actos y prácticas corruptas.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo considera necesario implementar una estrategia de *Promoción de la acción colectiva* basada en el conocimiento de las manifestaciones de corrupción y en la certeza respecto de sus perniciosos efectos para el ejercicio de los derechos fundamentales. De esta forma se intenta

<sup>14</sup> La Defensoría del Pueblo considera necesario rescatar la validez de algunas de sus propuestas, más allá del discutible éxito en el cumplimiento de sus funciones.

<sup>15</sup> La *Ética Pública* es definida por el artículo 3 del *Reglamento del Código de Ética de la Función Pública*, aprobado por Decreto Supremo 033-2005-PCM. Según dicha norma, la *Ética Pública* es el “[...] desempeño de los empleados públicos basado en la observancia de valores, principios y deberes que garantizan el profesionalismo y la eficacia en el ejercicio de la función pública [...]”.

facilitar el funcionamiento de interacciones entre la ciudadanía y los funcionarios públicos que rechacen la corrupción y hagan efectiva la denuncia.

En ese marco, resultan de suma utilidad instrumentos mencionados en el *Plan de acción* como la determinación de incentivos y estímulos para los denunciantes y, sobre todo, la emisión de normas y el diseño de programas que protejan — a los denunciantes y familiares— de posibles represalias y contribuyan así con cimentar una conciencia ciudadana sobre su derecho y su obligación de denunciar aquellas acciones que vulneren los estándares morales consensuados por la sociedad.

### 5.3 Respeto de la estrategia judicial para enfrentar la corrupción

Corresponde, en primer lugar, destacar la formulación de un objetivo estratégico dentro del *Plan de Acción* presentado por la PCM orientado a articular una estrategia desde el sistema de justicia para promover un país libre de corrupción.

Tal como lo ha señalado la Defensoría del Pueblo “[...] las soluciones ejecutadas por los actuales órganos encargados de luchar contra la corrupción no han dado los resultados esperados por la ciudadanía. Urge, entonces, el consenso necesario y la firme decisión para implementar medidas profundas, integrales y permanentes que liberen al sistema judicial, de un conjunto —conocido y crónico— de actos de corrupción y malas prácticas, que distorsionan la labor jurisdiccional y menoscaban la credibilidad de la sociedad en su servicio formal de composición de conflictos”.<sup>16</sup> En tal sentido, incorporar el ámbito judicial en la propuesta de plan es un aporte que merece resaltarse.

Sin embargo, en la medida en que el enfoque sistémico ha sido el predominante en los últimos años para analizar propuestas de reforma de la administración de justicia,<sup>17</sup> se sugiere no restringir el enunciado del objetivo estratégico solo a una *estrategia judicial* sino ampliarlo a una formulación que contemple al conjunto del sistema de justicia. De esta manera, se propone modificar el actual enunciado a “Articulación de una Estrategia del Sistema de Justicia Eficaz e Integral contra la Corrupción”. Esta forma de plantear el objetivo sería más coherente con las responsabilidades encomendadas a instituciones distintas del Poder Judicial que tienen responsabilidades concretas en el ámbito de sus funciones para la mejora de los servicios de justicia en el país —Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Congreso de la República, etcétera—.

A continuación se comentará los contenidos de la propuesta, de acuerdo con las cuatro estrategias definidas en el *Plan de Acción*:

#### **Estrategia 3.1.: Fortalecer y modernizar el sistema de administración de justicia**

<sup>16</sup> DEFENSORIA DEL PUEBLO. *Informe Defensorial N° 109. 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*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2006. p. 21 y 22.

<sup>17</sup> Al respecto, ver: COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*. p. 20 a 27. En: <<http://www.justiciaviva.org.pe/ceriajus/archivos/plan.pdf>>.

La Defensoría del Pueblo considera acertado incorporar el planteamiento de propuestas destinadas a combatir la corrupción desde un enfoque de reforma y modernización del conjunto del sistema de administración de justicia, tal como se plantea en el plan y, específicamente, en esta estrategia.

Desde comienzos de la presente década se han dado numerosos esfuerzos por plantear propuestas de reforma y modernización de la justicia en el país —la más consolidada fue la Comisión Especial de Reforma Integral de Administración de Justicia (CERIAJUS) —.<sup>18</sup> En tal sentido, las tres acciones que se plantean dentro de esta estrategia recogen contenidos ya formulados de manera general en el plan nacional de reforma elaborado por la CERIAJUS, y comentados en el Informe Defensorial 109.

Sin embargo, se aprecia cierta dispersión en la formulación del plan respecto del señalamiento de responsabilidades por lo que es necesario precisarlas más, en función de compromisos concretos institucionales vinculados con la ejecución —de primer o de segundo orden— o el seguimiento. Es decir, señalar qué instituciones van asumir las acciones o medidas, específicamente.

En relación con la acción 3.1.1. “Modernización del sistema de administración de justicia”, se recoge, principalmente, necesidades destinadas a facilitar, uniformar y articular la información producida por diversas instituciones, así como planteamientos de reforma normativa orientados a mejorar el desempeño de las entidades judiciales, además de medidas para facilitar la detección de actos de corrupción y lavado de activos.

Al respecto, es preciso comentar que las medidas son pertinentes y tienen un claro enfoque preventivo y de determinación de marcos para la adecuación institucional y su mejor funcionamiento. Sin embargo, de los enunciados de metas se advierte que muchas de ellas ya se han conseguido, como la procuraduría pública anticorrupción. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo coincide con la necesidad de fortalecer el subsistema judicial anticorrupción.

En cuanto a la acción 3.1.2. “Desarrollo de medidas de carrera laboral de funcionarios en el sistema de justicia” se puede mencionar que el conjunto de medidas y metas se articula en función de la recientemente promulgada Ley de Carrera Judicial,<sup>19</sup> por lo que resulta recomendable ordenar los contenidos de acuerdo con el nuevo marco normativo, y plantear las actividades en relación con la adecuación que las instituciones —principalmente, el Poder Judicial y el Consejo Nacional de la Magistratura— deberán hacer a nivel reglamentario.

### **Estrategia 3.2. : Mejorar la transparencia en la administración de justicia**

Adicionalmente a las observaciones metodológicas, la Defensoría del Pueblo considera que los órganos del Estado —incluido el Poder Judicial— deben

<sup>18</sup> Creada por Ley 28083 del 4 de octubre de 2003 como organismo de composición plural con la participación de todas las instituciones estatales vinculadas con el servicio de administración de justicia y representantes de la sociedad civil. Tuvo como principal misión elaborar el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia y las propuestas de reforma parcial de la constitución pertinentes. Su labor se extendió durante seis meses, desde octubre de 2003 hasta abril de 2004.

<sup>19</sup> Ley 29277, publicada el 7 de noviembre de 2008 y, actualmente, en período de *vacatio legis*.

responder a las exigencias de transparencia, rendición de cuentas y respeto del derecho de acceso a la información pública.

De conformidad con lo diagnosticado por la CERIAJUS, en el Poder Judicial subsiste la falta de transparencia respecto de la información que produce y/o posee.<sup>20</sup> A esto se agrega una escasa cultura de servicio al ciudadano, por lo que la Defensoría del Pueblo ha recomendado la difusión e implementación de la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano, suscrita en noviembre de 2002, en México, por Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica.<sup>21</sup>

En este contexto y a pesar de los esfuerzos de la Presidencia del Poder Judicial, se presentan normas e interpretaciones restrictivas del derecho a la información contenida en procesos judiciales. Frente a ello, se propone incluir en el plan acciones destinadas a modificar normas legales o reglamentarias que limiten irracionalmente el acceso a la información en procesos judiciales.

De otro lado, se identifica como problema la ausencia de normas y procedimientos de designación de magistrados suplentes, situación que, a la luz del conocimiento de casos de corrupción, propicia el aumento de la desconfianza ciudadana en la actuación de los jueces y vocales.

Por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo propone la necesidad de establecer un procedimiento único para la designación de magistrados suplentes.<sup>22</sup>

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

La estrategia contiene dos acciones orientadas a fortalecer los órganos de control. En relación con la primera estrategia, cabe señalar que la segunda medida de desempeño correspondiente a la primera acción —la meta de promulgar una ley destinada a facultar a los órganos de control para que soliciten el levantamiento del secreto bancario— ya se ha dado pues el último párrafo del artículo 60 de la Ley de Carrera Judicial<sup>23</sup> establece esta posibilidad.

Por otro lado, debe mencionarse que la acción referida a la transparencia en acciones de control se centra en la implementación de la Ley que incluye la participación de la sociedad en los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público.<sup>24</sup> Tal como menciona la Defensoría del Pueblo, desde su promulgación en el año 2004, poco se ha avanzado en establecer un organismo de composición plural.<sup>25</sup> En este sentido, debe anotarse que, en el

---

<sup>20</sup> Ver: COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*. Áreas I “Acceso a la Justicia” y II “Políticas anticorrupción, eticidad y transparencia en la administración de justicia”

<sup>21</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Ob. cit., p. 179.

<sup>22</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Ob. cit., p. 218-219.

<sup>23</sup> Ley 29277, publicada el 7 de noviembre de 2008.

<sup>24</sup> Ley 28149 del 5 de enero de 2004.

<sup>25</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Ob. cit. p. 205 a 209.

Plan Nacional Anticorrupción, no se incluye ninguna meta destinada a resolver el problema de vigencia del Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Control de la Magistratura aprobado por Resolución Administrativa 091-2006-CEPJ que incluyó facultades para los representantes de la sociedad civil que forman parte de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA).<sup>26</sup>

### **Estrategia 3.4.: Establecer un marco jurídico y eficaz en la lucha contra la corrupción**

La primera acción, en la medida que incluye la implementación de mecanismos para poner en vigencia el nuevo Código Procesal Penal, debe tener presente las modificaciones al calendario inicial y tomar en cuenta que se prevé un adelantamiento de la vigencia de dicho instrumento normativo a nivel nacional.<sup>27</sup>

Asimismo, en la medida que, de la experiencia de los distritos judiciales en los que actualmente está vigente el Código Procesal Penal, resulta necesario incorporar como responsable de la acción, también, al Ministerio de Economía y Finanzas puesto que el nuevo modelo procesal penal requiere de presupuesto para inversiones en nuevos locales judiciales y necesidades diversas del Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional y Ministerio de Justicia (Defensa de Oficio).

Asimismo, es conveniente analizar la viabilidad de la propuesta que pretende aplicar el nuevo Código Procesal Penal a casos de delitos vinculados con actos y prácticas de corrupción.<sup>28</sup> Tal medida significaría un cambio en la lógica del modelo de implementación progresiva vigente, relacionada con el despliegue territorial, para sustituirla por una centrada en la aplicación según el delito imputado. El criterio, además de las necesidades materiales señaladas previamente, podría tener cuestionamientos respecto de la aplicación de dos leyes penales en un mismo territorio —lo que vulneraría el principio de igualdad de aplicación de la ley penal— y plantear dudas de aplicación por parte de los operadores ante situaciones como el concurso de delitos. La Defensoría del Pueblo insiste en la necesidad de analizar exhaustivamente la propuesta en cuestión.

De otro lado, deben darse nuevos plazos para la implementación de programas de protección a víctimas y testigos, centrales en la consolidación de una estrategia judicial de lucha contra la corrupción.

---

<sup>26</sup> Este reglamento se encuentra en período de vacancia legislativa desde el año 2007 hasta el 31 de diciembre de 2008, de acuerdo con sucesivas resoluciones administrativas del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Cf. resoluciones administrativas 090-2007-CE-PJ, 157-20074-CE-PJ, 228-2007-CE-PJ, 258-2008-CE-PJ, 286-2007-CE-PJ, 092-2008-CE-PJ, 183-2008-CE-PJ y 258-2008-CE-PJ—.

<sup>27</sup> El calendario actualmente vigente, aprobado por Decreto Supremo N° 05-2007-JUS, establece el fin de la implementación progresiva el año 2013.

<sup>28</sup> Al respecto, ver: <<http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-10-30/gobierno-aplicaran-nuevo-codigo-procesal-penal-casos-corrupcion.html>> y otras notas periodísticas de finales de octubre del presente año.



Acerca de la imprescriptibilidad de los delitos cometidos por funcionarios del Estado —vinculados con actos de corrupción— debe reflexionarse sobre el efecto negativo que podría tener la adopción de tal medida, y reparar en la posibilidad de que genere innecesarias dilaciones en el aparato judicial del Estado, sin buscar la rapidez y eficiencia.

Sobre la precisión del concepto de “funcionario público” propuesta, la Defensoría del Pueblo considera adecuada la actual redacción del artículo 425º del Código Penal.<sup>29</sup>

Finalmente, acerca de las acciones que procuran promover la predictibilidad, resulta pertinente su inclusión en la búsqueda de seguridad jurídica para los justiciables.

#### **5.4. Del compromiso de la sociedad en la participación y vigilancia activa en la lucha contra la corrupción**

El actor fundamental al cual se dirigen las políticas anticorrupción son los ciudadanos y ciudadanas. En ese sentido, una estrategia importante a tomar en cuenta al momento de formular el Plan Nacional Anticorrupción tendría que ser la “incorporación de los ciudadanos a la lucha contra la corrupción”. Pero ¿de qué modo se incorpora al ciudadano en la prevención y lucha contra la corrupción?

Al respecto, la Defensoría del Pueblo propone desarrollar una estrategia que tenga en cuenta tres aspectos clave:

- a) Incrementar la capacidad de información en la población. Los ciudadanos deben estar lo suficientemente informados sobre las principales implicancias de la corrupción para la vida social, como para su vida individual, en tanto limita el desarrollo de sus capacidades y el ejercicio de su libertad y restringe o vulnera sus derechos fundamentales. Asimismo, la información debe incluir el incremento del conocimiento de la población respecto de las entidades a las que debe y puede acudir para denunciar los actos de corrupción que conoce.
- b) Fomentar el ejercicio del derecho a la denuncia. El acceso de la población a la información debería fomentar al ejercicio de la denuncia. Para ello, es necesario proteger al ciudadano de manera que pueda denunciar sin poner en riesgo su integridad o la de su familia. En tal sentido, es necesario destacar la presentación del proyecto de ley 00083/2006-CGR —presentado por la Contraloría General de la República— que procura dotar de protección a los denunciantes. Dicha proposición legislativa deberá ser estudiada con detenimiento y minuciosidad, en consideración de la necesidad de una norma que proteja eficazmente a los denunciantes y sus familiares. Asimismo, es importante tener en cuenta que la promulgación de una ley de tales características significará, a su vez, la formación de un “sistema” de protección que exigirá presupuesto y actores involucrados por

<sup>29</sup> Debe recordarse que, mediante Ley N° 26713 del 27 de diciembre de 1996, se modificó el inciso 3 del citado artículo; y, que, además, el inciso 6 incluye una cláusula abierta reservada a la determinación legal de quiénes pueden ser considerados como funcionarios o servidores públicos.

competencias. Como puede verse, la labor de protección al denunciante y de fomento del derecho a la denuncia implica, también, articulación interinstitucional, voluntad política y dotación de recursos necesarios para hacerla efectiva.

- c) Promover la articulación de la sociedad civil y del propio Estado en la prevención y lucha contra la corrupción. La formación de redes de acción colectiva, tal como lo viene haciendo la Defensoría del Pueblo en distintas regiones del País puede servir como modelo. En dichas redes, se brinda herramientas formativas e instrumentos pertinentes para la articulación de acciones en las que los propios funcionarios públicos y los líderes de la sociedad civil establezcan acciones de prevención, denuncia e incidencia a nivel regional en materia anticorrupción.

## **6. PROPUESTAS DE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

### **6.1. 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. Enfrentar la corrupción demanda un indubitable compromiso y una voluntad política, y corresponde a las máximas autoridades del Ejecutivo Nacional evidenciar ante la opinión pública y la ciudadanía su rol preponderante en la tarea. Para ello, es indispensable que manifiesten su decisión de diseñar y ejecutar un plan nacional anticorrupción consensuado entre todos los sectores del Estado concernidos, la sociedad civil y la ciudadanía en general. Es indispensable, además, la adopción de medidas concretas e inmediatas que, mientras se produce el proceso de elaboración y aprobación del plan, tiendan a paliar los actos y prácticas de corrupción.

### **6.2 Sobre la creación de un sistema anticorrupción teniendo en cuenta la experiencia del Programa Umbral**

La creación de un sistema de esta naturaleza exige la reflexión sobre su estructura orgánica y características. La Defensoría del Pueblo plantea una serie de sugerencias en este aspecto y considera que es necesario que el debate siga produciéndose hasta encontrar la fórmula idónea para conformar tal sistema.

En tal sentido, mientras se produce la elaboración y aprobación del mencionado Plan, debe rescatarse la experiencia que vienen implementando la propia PCM, el Poder Judicial —y su Oficina de Control de la Magistratura—, la Contraloría General de la República, el Ministerio del Interior, organizaciones de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo en el marco del Programa Umbral, auspiciado por el Gobierno de los Estados Unidos de América.

La Defensoría del Pueblo estima que la plataforma constituida para la ejecución del Programa Umbral es un buen ejemplo de coordinación interinstitucional, que puede servir como base para la constitución de un futuro sistema nacional anticorrupción, que involucre, además, a otras entidades del sector público imprescindibles para la articulación de la lucha contra la corrupción. Algunas de ellas son el Congreso de la República, el Ministerio Público, algunos organismos del Ejecutivo Nacional no comprendidos en el Programa Umbral —como el

Ministerio de Justicia— y representantes de los Ejecutivos sub-nacionales: Gobiernos Regionales y Locales, y sus órganos de lucha contra la corrupción.

Es menester que la ciudadanía, a partir de la ejecución del Programa Umbral, perciba que las instituciones estatales competentes para la prevención y la lucha contra la corrupción son capaces de realizar un trabajo coordinado y articulado, en pos de alcanzar un objetivo vinculado con el bien común.

### **6.3. Sobre la necesidad de establecer una metodología apropiada para el diseño, formulación e implementación del Plan.**

La Defensoría del Pueblo considera que el enfoque de derechos constituye un instrumento esencial en el diseño, formulación e implementación del Plan Nacional.

Asimismo, subraya la necesidad de diseñar un marco metodológico que contemple la realización de un diagnóstico detallado en los tres niveles de gobierno, previo a la formulación del plan.

En ese sentido sugiere también efectuar un estudio de base acerca de las iniciativas sobre la materia vigentes en el país. Ese estudio facilitará el análisis de coherencia externa del Plan y el reconocimiento de las sinergias que el Plan debiera establecer con otras iniciativas y esfuerzos vigentes, tanto de las entidades públicas competentes como de la sociedad civil. Además, evidenciará las necesidades presupuestales, operativas o funcionales del Estado — representado por sus entidades competentes— para progresar en la lucha contra la corrupción.

### **6.4 Promover activamente el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Un nivel óptimo de cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública resulta una herramienta clave en la prevención de la corrupción en todos los ámbitos del gobierno pues permite publicitar la forma de administración del aparato público frente a la ciudadanía. La transparencia en el ejercicio de la función pública contribuye con la recuperación de la confianza de la ciudadanía en sus autoridades y, en definitiva, con la gobernabilidad del país.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Desde el año 2004, la Defensoría del Pueblo, realiza supervisiones periódicas a los portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales.

Los resultados del análisis efectuado Algunas conclusiones desprendidas de la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo son:

- El nivel de cumplimiento de los portales de los gobiernos locales provinciales donde se sitúan las capitales de departamento es deficiente. Así, se debe señalar que, mientras los gobiernos regionales el índice de cumplimiento se elevó al 67%, las municipalidades provinciales en capitales de departamento solo alcanzó el 36%.
- Las deficiencias que padecen los gobiernos locales para mantener portales electrónicos institucionales acorde con las exigencias legales y con la implementación de prácticas de buen gobierno son mayores en relación con las que afrontan los gobiernos regionales. En efecto, solo cinco gobiernos regionales han tenido un cumplimiento menor al 50% — Madre de Dios, La Libertad, San Martín, Tumbes e Ica— mientras que únicamente seis

En base a su propia experiencia de supervisión de portales web, la Defensoría del Pueblo recomienda que se realice una activa supervisión del cumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información pública y se promueva activamente el seguimiento de sus preceptos.

### 6.5. Necesidad de priorizar sectores en la lucha contra la corrupción

A partir de la información sobre quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo en el año 2007, en cinco regiones priorizadas, se concluye que los sectores que demandan una acción urgente por parte del Estado para prevenir la corrupción son: la educación escolar, los gobiernos locales, la Policía Nacional y el sector salud.

En el caso de la educación escolar, la Defensoría del Pueblo ha detectado que la mayor cantidad de quejas se produce por el incumplimiento en el dictado de clases y la preferencia en los concursos públicos de docentes. En estos aspectos es urgente poner la atención e implementar medidas para impedir estos actos de corrupción.

---

municipalidades provinciales logran superar esta valla —Tumbes, Chachapoyas, Arequipa, Piura, Cajamarca y Puno—. Cabe acotar que los grados de cumplimiento de la gran mayoría de las municipalidades es menor al 50%.

- En general, no se aprecia una relación directa entre el cumplimiento de los requisitos de los portales electrónicos de los gobiernos regionales con las de las municipalidades provinciales ubicadas en las capitales de departamento, salvo algunas excepciones como en los departamentos de Amazonas, Arequipa y La Libertad. En el caso de los dos primeros, los gobiernos regionales —con 63% de nivel de cumplimiento— superan ligeramente a los municipios provinciales —con un nivel de cumplimiento de 58%, tanto para Chachapoyas como para Arequipa—, mientras que en el caso de La Libertad la diferencia se da a favor de la Municipalidad Provincial de Trujillo —46%— en relación con el Gobierno Regional de La Libertad —con un nivel de cumplimiento de 42%—.
- A nivel nacional, solo dos municipalidades provinciales reportan un mayor nivel de cumplimiento de las normas sobre transparencia y buen gobierno respecto de sus respectivos Gobiernos Regionales. Este es el caso de la Municipalidad Provincial de Tumbes cuyo nivel de cumplimiento llega al 63%, mientras que el del Gobierno Regional de Tumbes asciende al 50%. En tanto, el portal de la Municipalidad Provincial de Trujillo reporta un nivel de cumplimiento que llega al 46%, superior al del Gobierno Regional de La Libertad, que asciende al 42%.
- Una comparación a nivel de contenidos entre los portales electrónicos de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales supervisados determina que, en todos los rubros, el conjunto de portales de los gobiernos regionales tiene un mayor nivel de cumplimiento que los portales de información de las municipalidades provinciales, capitales de departamento.
- Resulta necesario fortalecer el nivel de cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en todas las instancias del gobierno: nacional, regional y local. Si bien los datos mostrados consignan información de los gobiernos regionales y municipios provinciales, se puede extrapolar dicha información a la situación de los portales de transparencia del gobierno central, tanto en el ámbito de los ministerios como en sus oficinas descentralizadas.

En el caso de los gobiernos locales tenemos que la mayor cantidad de quejas se refieren a cobros arbitrarios, excesivos o ilegales no estipulados en los TUPAs, y restricciones al acceso a la información pública.

Por su parte, en relación con la Policía Nacional las quejas recibidas señalan el uso de coacción para conseguir beneficios directos o a terceros (por ejemplo en caso de cobros de deudas). Asimismo se han recibido quejas por condicionamientos para la recepción y trámite de las denuncias en comisarías.

En el sector salud se ha detectado cobro de coimas para trámites administrativos (por ejemplo en la expedición de certificados de salud), casos de hostilización o maltrato al ciudadano para obtener un beneficio y ausencia en el puesto de trabajo o inasistencia en el cargo.

## **6.6 El sistema de justicia y la lucha contra la corrupción**

Teniendo en cuenta lo mencionado en el presente informe en relación al seguimiento de la reforma judicial en el país, se recomiendan acciones concretas a implementar para el sector Justicia:

- a) Elaborar y aprobar normas —sustantivas, procesales, de ejecución penal y medidas de gestión— que propicien la consolidación de un subsistema judicial anticorrupción (Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional y Procuraduría Pública).
- b) Desarrollar normativamente los criterios establecidos en la nueva ley de carrera judicial por parte del Poder Judicial y el Consejo Nacional de la Magistratura.
- c) Establecer un procedimiento único para la designación de magistrados suplentes y provisionales en las Cortes Superiores.
- d) Fortalecer los órganos de control del Poder Judicial (OCMA) y Ministerio Público (Fiscalía Suprema de Control) con recursos destinados a las acciones de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción dentro del sistema de administración de justicia.
- e) Comprometer a los colegios de abogados a nivel nacional —a través de sus tribunales de honor— para que sancionen e inhabiliten a los abogados litigantes que participen en actos y prácticas de corrupción.

## **6.7 Sistema de denuncias y protección del denunciante**

Otra forma de promover la conciencia ética y la generación de valores contra la corrupción es el fomento del derecho a la denuncia tanto en funcionarios públicos como en ciudadanos debidamente informados. Sin embargo, en nuestro país, el mencionado proceso necesita ir acompañado de otros elementos estructurales que permitan hacer efectivo el derecho a la denuncia. Una medida concreta es garantizar la existencia de mecanismos para recibir las denuncias o quejas por corrupción en todas las entidades públicas. Este mecanismo debe tener formulas de seguimiento y monitoreo de estas quejas a cargo del máximo representante de la entidad.

Por otro lado, es necesario revisar, fortalecer y, posteriormente, impulsar la generación de una ley de protección de los denunciantes y sus familiares. Al respecto, es pertinente estudiar la propuesta de ley presentada por la Contraloría General de la República —a través del proyecto 00083/2006-CGR— y evaluar la

posibilidad de impulsar su aprobación. Asimismo, es urgente que las diferentes instituciones del Estado evidencien una decidida voluntad política para poner en práctica un sistema de protección que cuente con presupuesto y una regulación clara para alcanzar su efectivo funcionamiento.

### **6.8 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, un cambio de actitud en los funcionarios del Estado. Para tal fin, deberá desarrollarse un proceso en el que el funcionario incorpore nuevos sentidos al ejercicio de su función, consciente de su rol como servidor estatal dedicado a la generación de valor público. Ello conlleva medidas en el corto, mediano y largo plazo que procure lograr una acción eficaz en beneficio de la ciudadanía.

La capacitación supone, sustancialmente, un esfuerzo por promover procesos de diálogo y debate racional sistemático, con un conjunto de herramientas metodológicas que permitan al funcionario redescubrir el sentido sustantivo del ejercicio de la función pública.

Resulta indispensable, entonces, desarrollar procesos de capacitación para funcionarios públicos, los que pueden realizarse de dos modos: Presenciales: a través de talleres y cursos que sirvan como laboratorios de *interaprendizaje* y virtuales: mediante el uso de herramientas de la internet destinadas a intercambiar experiencias y fortalecer sus conceptos sobre temas relativos al fortalecimiento de sus actitudes de servidores públicos.

Lima, 17 de diciembre de 2008.

**Eduardo Vega Luna**

**Primer Adjunto (e) a la Defensora del Pueblo**