



**Defensoría  
del Pueblo**

## **INTEROPERABILIDAD EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL:**

Hallazgos y Recomendaciones para fortalecer su  
implementación a favor de la lucha contra la corrupción

Lima, agosto del 2020

Informe de Adjuntía N° 01-2020-DP-ALCCTEE



Defensoría del Pueblo  
Jr. Ucayali N° 394-388  
Lima 1, Perú  
Teléfono. (511) 311-0300  
Fax: (511) 426-7889  
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>  
E-mail: [consulta@defensoria.gob.pe](mailto:consulta@defensoria.gob.pe)  
Línea gratuita: 0800-15170

Primera Edición: Lima, Perú, julio de 2020

Este informe de Adjuntía ha sido elaborado por un equipo dirigido por el Adjunto (e) de Lucha Contra la Corrupción, Transparencia y Eficiencia del Estado, Rolando Luque Mogrovejo, e Ydalid Rojas Salinas, Jefa (e) del Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas, e integrado por los comisionados Jim Pissani Segura y Estefanía Collazos Valderrama; la practicante Pamela Tito Sucari y la contribución del consultor Mario Atarama Cordero.

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	6
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>CAPÍTULO I: MARCO METODOLÓGICO Y CONCEPTUAL</b> .....	10
1.1 MARCO METODOLÓGICO .....	11
1.1.1 Objetivos del Informe .....	11
1.1.2 Competencia de la Defensoría del Pueblo.....	11
1.1.3 Ámbito de la supervisión .....	11
1.1.4 Metodología empleada.....	12
1.1.5 Estructura del Informe .....	12
1.2 MARCO CONCEPTUAL .....	13
1.2.1 Interoperabilidad.....	13
1.2.2 Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal (SAJ).....	13
1.2.3 Gobernanza de la Interoperabilidad .....	13
1.2.4 Gestión de la Información .....	14
1.3 ACTORES RELEVANTES EN MATERIA DE INTEROPERABILIDAD EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL.....	15
1.3.1 Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros .....	15
1.3.2 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) .....	15
1.3.3 Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC).....	16
1.3.4 Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.....	16
1.3.5 Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) .....	16
1.4 INSTITUCIONES VINCULADAS A LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE CASOS DE CORRUPCIÓN.....	17
1.4.1 Policía Nacional de Perú.....	17
1.4.2 Ministerio Público .....	18
1.4.3 Poder Judicial.....	19
1.4.4 Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).....	19
<b>CAPÍTULO II: DESARROLLO NORMATIVO EN MATERIA DE INTEROPERABILIDAD</b> .....	21
2.1 DESARROLLO NORMATIVO EN MATERIA DE INTEROPERABILIDAD .....	22

<b>CAPÍTULO III: SITUACIÓN EN MATERIA DE INTEROPERABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE CASOS DE CORRUPCIÓN .....</b>	<b>28</b>
3.1 PROBLEMAS IDENTIFICADOS PARA LOGRAR LA INTEROPERABILIDAD ENTRE LAS ENTIDADES INVOLUCRADAS EN LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE CASOS DE CORRUPCIÓN.....	30
<b>CAPÍTULO IV: INTEROPERABILIDAD EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL MARCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN .....</b>	<b>41</b>
4.1 LA INTEROPERABILIDAD EN EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS BRINDADOS A LA POBLACIÓN PERUANA (ACCEDE).....	42
4.1.1 Aspectos generales del Programa .....	42
4.1.2 Análisis sobre los alcances del Programa Accede .....	43
4.1.3 Análisis sobre los alcances del Programa Accede en el RENADESPLE .....	47
4.2 LA INTEROPERABILIDAD EN EL PROGRAMA DE INVERSIÓN PÚBLICA. “MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE JUSTICIA PENAL EN EL PERÚ” .....	52
<b>CAPÍTULO V: PLANES Y POLÍTICAS VINCULADOS CON LA INTEROPERABILIDAD EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL.....</b>	<b>54</b>
5.1 PLAN NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD DEL SAJ PENAL.....	55
5.1.1 Diagnóstico sobre el nivel de madurez de la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia (2014).....	55
5.1.2 Plan Nacional de Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal (2018) ...	58
5.2 INTEROPERABILIDAD EN LAS POLÍTICAS Y PLANES VINCULADOS A LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.....	62
5.2.1 Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016.....	62
5.2.2 Política Nacional de Lucha contra la Corrupción 2017 .....	64
5.2.3 Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2018-2021 .....	67
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>69</b>

## ABREVIATURAS

AMAG	Academia de la Magistratura
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
CERIAJUS	Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia
CONAPOC	Consejo Nacional de Política Criminal
CPP	Código Procesal Penal
DIRCOCOR	Dirección contra la corrupción
GTIE	Grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado
INPE	Instituto Nacional Penitenciario
MAPROS	Manuales de procedimientos
MEF	Ministerio de economía y finanzas
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MININTER	Ministerio del Interior
MP	Ministerio Público
OCTI-MP	Oficina central de tecnologías de la información del Ministerio Público
OFAEC	Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIDE	Plataforma de Interoperabilidad del Estado
PIP	Proyectos de inversión pública
PJ	Poder Judicial
PMSAJ	Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia
PROINVERSION	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PPEDC	Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción
RENIEC	Registro Nacional de identificación y estado civil
RENADESPPLE	Registro Nacional de detenidos y sentenciados a pena privativa de libertad
SAJ	Sistema de Administración de Justicia
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SEGDI	Secretaría de Gobierno Digital
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TC	Tribunal Constitucional
TIC	Tecnologías de la información y conocimiento
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

## PRESENTACIÓN

El incumplimiento de plazos legales, la desarticulación, la falta de información y de registros confiables en el sistema de justicia peruano han sido constantes que han limitado y perjudicado la imagen de los órganos encargados de administrar justicia en nuestro país. Según el Informe 'La Justicia en el Perú - Cinco grandes problemas',<sup>1</sup> los procesos penales por delitos de corrupción de funcionarios duran en promedio 4 años y 6 meses, excediendo en 44 meses el plazo previsto por Ley. Asimismo, de acuerdo con un reporte de la Defensoría del Pueblo, el 88 % de los casos seguidos contra fiscales y el 91 % de los casos contra jueces ingresados entre enero del 2015 y septiembre del 2018 por delitos de corrupción, se encuentra en diligencias preliminares o en investigación preparatoria; es decir, 9 de cada 10 casos seguidos contra fiscales y jueces aún siguen en investigación fiscal. Solo el 5 % de casos seguidos contra fiscales y el 4 %, contra jueces está en la etapa de juzgamiento o juicio oral en un lapso de 3 años y 9 meses, excediendo sobremanera los plazos previstos por ley.<sup>2</sup>

Estas estadísticas tienen correspondencia directa con la percepción ciudadana. Según Proética (2019)<sup>3</sup>, el 76% de los ciudadanos no percibe como efectivas las denuncias que se realizan por corrupción; mientras que el 50% de los ciudadanos –en promedio– califica la gestión de las instituciones en la lucha contra la corrupción como muy mala/mala.

Si bien es cierto que existen muchos factores que influyen en la morosidad judicial, los nulos niveles de interoperabilidad y articulación dificultan en gran medida el desarrollo rápido de los procesos judiciales, entre ellos, los procesos por delitos de corrupción. La ausencia de interoperabilidad impide que se transparente la información y se le dé un uso estratégico habida cuenta de que cada entidad tiende a manejar su propia información sin compartirla, lo que nos lleva a crear compartimentos estancos de información que generan riesgos de corrupción, debido a que intervienen diferentes servidores públicos en el proceso de obtención y/o gestión de la información.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) le ha recomendado al Estado peruano el apoyo a la implementación de cambios legales y el uso efectivo de los habilitadores horizontales clave como la interoperabilidad para poder asegurar un impacto real en la vida de los ciudadanos a través de una administración de justicia más integrada y accesible.<sup>4</sup>

Asimismo, en el escenario particular en el que nos encontramos a raíz de la pandemia causada por el COVID-19, se hace necesario priorizar los esfuerzos del Estado peruano en favor de la digitalización de los procesos y prestación de servicios del Estado en sus tres niveles de gobierno para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, entre ellas, el acceso a la administración de justicia. En esta línea, promover la interoperabilidad entre las entidades que conforman el sistema de justicia penal constituye un factor clave para facilitar el intercambio y reutilización de información para mejorar la calidad de los servicios de administración de justicia, evitando el uso de métodos tradicionales para compartir o

1 Informe: La Justicia en el Perú - Cinco grandes problemas (2015), p.36. <http://www.gacetajuridica.com.pe/laley-adjuntos/INFORME-LA-JUSTICIA-EN-EL-PERU.pdf>

2 Reporte N° 3 La corrupción en el Perú: Procesos y procedimientos seguidos contra fiscales y jueces a nivel nacional (2019) Lima. (p. 41). <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/Reporte-N%C2%BA-3-Procesos-y-Procedimientos-contra-Fiscales-y-Jueces-a-nivel-nacional.pdf>

3 Proética. Encuesta Nacional de Percepción de la Corrupción. 2019. <https://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2019/>

4 Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. PERÚ Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo. 2016. p. 43. [http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/files/9\\_estudios\\_de\\_la\\_ocde\\_sobre\\_gobernanza\\_p%C3%BAblica.\\_per%C3%BA.\\_gobernanza\\_integrada\\_para\\_un\\_crecimiento\\_inclusivo.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/files/9_estudios_de_la_ocde_sobre_gobernanza_p%C3%BAblica._per%C3%BA._gobernanza_integrada_para_un_crecimiento_inclusivo.pdf)

intercambiar información con las otras entidades (papel), y optimizando los tiempos de tramitación de expedientes y el desarrollo de los procesos.

En ese marco, ponemos a consideración el Informe de la Adjuntía de Lucha contra la Corrupción, Transparencia y eficiencia del Estado denominado: “Interoperabilidad en el sistema de justicia penal: Hallazgos y Recomendaciones para favorecer su implementación en favor de la lucha contra la corrupción”, el mismo que tiene como propósito presentar un diagnóstico sobre los avances del Estado peruano en materia de interoperabilidad a nivel del Sistema de Justicia Penal, y plantear recomendaciones para apuntalar los esfuerzos sobre esta materia.

En la Defensoría del Pueblo creemos en las enormes ventajas que ofrece la interoperabilidad en el propósito de fortalecer la capacidad preventiva y sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción, dos de los tres ejes sobre los cuales se organiza la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Comisión Europea, la interoperabilidad es definida como la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes, con la finalidad de obtener beneficios mutuos<sup>5</sup>. En el ámbito de la administración de justicia, la interoperabilidad puede incrementar la capacidad de cooperación entre las autoridades y fortalecer el sistema. Sus principales beneficios están relacionados con a) favorecer un sistema judicial más eficiente, puesto que incrementa la productividad y reduce los costos que implican el traslado de expedientes de forma física; b) procurar un sistema judicial más efectivo, al reducir de forma considerable los tiempos y el costo que demanda el traslado de información intra institucional e inter institucional; c) garantizar un mayor acceso a la justicia, al poner a disposición, información sobre las actuaciones de las autoridades y los tiempos que toma cada etapa procesal; d) proveer de mayor transparencia las actuaciones jurisdiccionales, lo que permite una evaluación de parte de la ciudadanía sobre la base de información consistente, fiable y actualizada; e) favorecer una mayor legitimidad del sistema de justicia así como la confianza de parte de la ciudadanía.

Todos estos beneficios, traen consigo un efecto adicional cuando se trata de la investigación y sanción de delitos de corrupción, si tomamos en cuenta que la corrupción constituye uno de los problemas más álgidos de nuestro país y que los procesos judiciales por este delito suelen dilatarse por muchos años, menguando la confianza de la ciudadanía sobre la capacidad sancionadora del Estado de los actos de corrupción.

En nuestro país, la necesidad de ‘consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la administración pública’, ha sido considerada como uno de los cinco objetivos específicos del primer eje de la Política Nacional de Integridad y lucha contra la corrupción, referido a la **‘capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción’**. Ello, en razón a la información desigual y no estandarizada que existe sobre corrupción y que responde a la ausencia de bases de datos anticorrupción interoperables.<sup>6</sup> La política en mención precisa en sus lineamientos que, para cumplir con este objetivo, las entidades responsables deberán implementar los mecanismos necesarios para la interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción.

Esta problemática no solo tiene implicancias en la capacidad del Estado para diseñar políticas preventivas de los actos de corrupción y fortalecer la integridad de la función pública; sino también tiene consecuencias en la **‘capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción’**, que constituye el tercer eje de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción y que se encuentra dirigido a evitar la impunidad de los infractores de la ley; y por ende, procurar una administración de justicia rápida y oportuna tomando en cuenta la morosa tramitación de investigaciones penales por delitos de corrupción que no cuentan con una adecuada trazabilidad del expediente ni articulación entre las entidades a cargo de los procesos.

5 Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Marco Europeo De Interoperabilidad - Estrategia De Aplicación. 2017. p. 5. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0010.02/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_3&format=PDF) Citar el nombre, año, página del documento antes del enlace.

6 La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2017, señala: “(...) en la actualidad tampoco existe un sistema de información integrado e interoperable, debidamente articulado, puesto en funcionamiento para combatir la corrupción y favorecer permanente prácticas de integridad en el sector público (...)” (Comisión Presidencial de Integridad:2016) <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-de-integridad-decreto-supremo-n-092-2017-pcm-1565307-1>



En ese sentido, la interoperabilidad es más que un recurso tecnológico de procesamiento e intercambio de datos, pues impacta directamente en la calidad del servicio de justicia y en el derecho del ciudadano a contar con un proceso transparente y oportuno. La corrupción tiene efectos altamente perniciosos en todos los campos de la vida pública, pero en ningún ámbito afecta más los intereses de los ciudadanos y mina su confianza que en el de la administración de justicia.

El presente informe ha sido desarrollado con el propósito de presentar un diagnóstico sobre los avances del Estado peruano en materia de interoperabilidad a nivel del Sistema de Justicia Penal; y plantear recomendaciones para apuntalar los esfuerzos sobre esta materia, no solo por las ventajas que ofrece la interoperabilidad en el sistema de justicia penal, sino por los beneficios que acarrea en el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción en nuestro país. Pero también porque puede servir de referencia a un proyecto de interacción de entidades públicas a mayor escala en el Estado peruano.

A partir de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo respecto de las entidades involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción se advirtió que aún no logran interoperar. Luego de muchos años con programas y proyectos con inversiones cuantiosas en esta materia, las entidades no cuentan aún con convenios marco de interoperabilidad que estén en proceso de implementación. Asimismo, no tienen identificado un lenguaje común de intercambio de información, ni estándares de interoperabilidad. Los sistemas de registro de casos y de información no articulan entre sí; ni tampoco hay uniformidad sobre los campos para el registro de casos.

El problema es tan complejo que, incluso, las sedes centrales tienen serias limitaciones para interoperar con sus sedes desconcentradas debido a brechas de infraestructura de red, soporte informático y falta de personal especializado. Las sedes desconcentradas, adicionalmente, reportan dificultades técnicas para el cumplimiento de sus labores.

Respecto al Programa ‘Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana -PMSAJ (Accede)’ (abril 2012 - junio 2019), uno de los esfuerzos más importantes del Estado peruano, con un presupuesto de casi US\$13 millones para el componente de interoperabilidad entre las instituciones del Sistema de Administración de Justicia (SAJ), se advierten resultados más vinculados al fortalecimiento tecnológico para una futura interoperabilidad que a una efectiva interoperabilidad entre las entidades del Sistema de Administración de Justicia.

Estas limitaciones y resultados poco alentadores se deben en gran parte a que el Estado peruano aún no logra publicar el Plan Nacional de Interoperabilidad mediante el decreto supremo respectivo. A pesar de que el Plan en mención fue aprobado en mayo del 2018 en el seno del Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aún se encuentra pendiente de ser remitido a la Presidencia del Consejo de Ministros para su refrendo mediante decreto supremo, debido a revisiones y adecuaciones que vienen retrasando su implementación. Estas demoras pueden tener consecuencias negativas, ya que, desde noviembre del 2019, se encuentra en curso la implementación de un nuevo Programa de Inversión Pública sobre “Mejoramiento de los servicios de justicia en materia penal en el Perú”, que incluye el componente de interoperabilidad y requiere contar con el Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Justicia Penal para orientar el actuar de las instituciones de forma articulada y asegurar la adecuada ejecución del proyecto.

Por tal motivo, a la luz de los principales hallazgos arriba mencionados, la Defensoría del Pueblo plantea diversas recomendaciones dirigidas a impulsar el proceso de transformación digital que la justicia de nuestro país requiere en el marco del contexto de la pandemia para fortalecer no solo la investigación y sanción oportuna de casos de corrupción, sino también el proceso de formulación de mejores políticas públicas de prevención y combate a la corrupción.

CAPÍTULO I

# MARCO METODOLÓGICO Y CONCEPTUAL

## 1.1. MARCO METODOLÓGICO

### 1.1.1. Objetivos del Informe

El objetivo general del informe es presentar un diagnóstico sobre los avances del Estado peruano en materia de interoperabilidad a nivel del Sistema de Justicia Penal; y plantear recomendaciones para apuntalar los esfuerzos del Estado peruano sobre esta materia, dada la importancia que reviste como herramienta fundamental para fortalecer la capacidad preventiva y sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción.

#### Objetivos específicos:

- a) Realizar un diagnóstico representativo sobre el estado de la interoperabilidad entre las entidades del Sistema de Administración de Justicia Penal involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción.
- b) Analizar los esfuerzos más importantes a nivel de programas y proyectos de inversión pública desplegados por el Estado peruano en materia de interoperabilidad en el sistema de justicia penal y los logros alcanzados, así como las deficiencias, limitaciones y retos pendientes para nuevas intervenciones sobre la materia.
- c) Analizar los planes y políticas nacionales vinculados con la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal a fin de identificar los retos pendientes para fortalecer el marco normativo sobre la materia.

### 1.1.2. Competencia de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo realiza este informe porque considera que la interoperabilidad es una condición necesaria para combatir eficazmente la corrupción, pues constituye el punto de partida para darle un uso eficiente y estratégico a la información que se genera en el Sistema de Administración de Justicia Anticorrupción, permitiendo el diseño de mejores políticas públicas, sustentadas en la evidencia (enfoque preventivo) y facilitando la articulación y un mejor desempeño de las entidades que investigan y sancionan la corrupción (enfoque sancionador).

Sus múltiples beneficios hacen de este un tema estratégico para la Defensoría del Pueblo, ya que, además, se encuentra vinculado con otros derechos fundamentales como el acceso a la justicia o a la información pública; y favorece la transparencia, la rendición de cuentas y, de forma general, contribuye con el adecuado funcionamiento de las entidades involucradas en la investigación y sanción de actos de corrupción. Es así como este tema se enmarca en nuestra misión de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos.

### 1.1.3. Ámbito de la supervisión

El desarrollo del presente informe ha considerado a las principales instituciones que forman parte del Sistema de Administración de Justicia Penal Anticorrupción:

- a) Ministerio Público,
- b) Poder Judicial,
- c) Policía Nacional del Perú; y,
- d) Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.

Asimismo, se consideraron las sedes desconcentradas de las instituciones mencionadas de 5 departamentos que fueron seleccionados bajo los siguientes criterios:

- Sedes desconcentradas con mayor cantidad de casos de corrupción: Áncash, Ayacucho, Junín y Arequipa.<sup>7</sup>
- Sedes desconcentradas que se encuentran en proceso de implementación de nuevos sistemas de tramitación de expedientes: Lima Norte y Arequipa.

#### **1.1.4. Metodología empleada**

La metodología empleada consistió en:

- a) Aplicación de fichas de recojo de información sobre los recursos tecnológicos; el registro y actualización de casos/expedientes; los niveles de coordinación con sedes desconcentradas; la existencia de unidades especializadas para la generación de información; entre otros aspectos de las instituciones del Sistema de Justicia Anticorrupción, de acuerdo con su línea de intervención en las investigaciones y el juzgamiento de los delitos de corrupción.
- b) Desarrollo de entrevistas parcialmente estructuradas a funcionarios responsables de las áreas encargadas de implementar y dar soporte en materia de interoperabilidad en las sedes centrales de las entidades involucradas con el fin de conocer sus dificultades, limitaciones y fortalezas institucionales.<sup>8</sup>
- c) Revisión documental sobre interoperabilidad en el sistema de justicia anticorrupción referida al marco normativo, políticas, planes, y principales programas y proyectos que se ejecutaron desde el Estado peruano.

#### **1.1.5. Estructura del Informe**

El primer capítulo desarrolla el marco metodológico y conceptual en materia de interoperabilidad; e identifica a los actores claves vinculados a la interoperabilidad en el Sistema de Justicia Penal y en las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción.

El segundo capítulo ofrece un panorama general sobre el desarrollo normativo que ha recibido la interoperabilidad en nuestro país a lo largo de las dos últimas décadas, en aras de identificar el marco normativo relacionado con ella en el sistema de justicia penal e identificar los hitos normativos más relevantes sobre la materia.

El tercer capítulo presenta los principales hallazgos de un diagnóstico representativo sobre el nivel de madurez de la interoperabilidad de las instituciones del Sistema de Administración de Justicia Penal, que se encuentran involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción.

El cuarto capítulo analiza los logros alcanzados, así como las debilidades y limitaciones que enfrentaron los esfuerzos más importantes desplegados por el Estado peruano en materia de interoperabilidad a nivel de programas y proyectos de inversión.

<sup>7</sup> Ver Mapas de la Corrupción en el Perú, basado en información proporcionada por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.

<sup>8</sup> Las entrevistas se realizaron durante los meses de octubre y noviembre del 2019 y contó con la participación de 13 funcionarios de las siguientes entidades: Poder Judicial (Sub Gerencia de Desarrollo de Sistemas de Información; Sub Gerencia de Producción y Administración de Plataformas; y, Gerencia de Planificación); Ministerio Público (Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad y Oficina General de Tecnología de la Información); Policía Nacional del Perú (Dirección contra la Corrupción – DIRCOCORP); Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (Unidad de Análisis de Información).

Finalmente, el quinto capítulo analiza los planes y políticas nacionales vinculados con la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal a fin de identificar los retos pendientes para fortalecer el marco normativo sobre la materia.

## 1.2. MARCO CONCEPTUAL

A continuación, desarrollamos los principales conceptos sobre los cuales se desarrolla el análisis del presente informe con la finalidad de facilitar su lectura.

### 1.2.1. Interoperabilidad

De acuerdo con la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017,<sup>9</sup> la interoperabilidad viene definida como:

*“[la] habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos. La interacción implica que las organizaciones involucradas compartan información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones”.*

### 1.2.2. Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal (SAJ)

La interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal de nuestro país es entendida como:

*“La capacidad de las diferentes organizaciones del SAJ Penal de la República del Perú para interactuar entre sí, con vistas a alcanzar objetivos mutuamente beneficiosos y acordados conjuntamente, a través de la puesta en común de información y conocimiento entre dichas organizaciones por medio de los procesos del negocio SAJ Penal a los que apoyan, mediante el intercambio de datos entre sus Sistemas de TIC respectivos”.*<sup>10</sup>

De este modo, se aprecia que la interoperabilidad constituye un factor integrador entre entidades y que no se agota en el intercambio de información. Además, es una herramienta de interacción en la consecución de objetivos mutuamente beneficiosos para las entidades del SAJ, los mismos que pueden ser predefinidos por éstas. Es decir, la interoperabilidad puede ser también todo aquello que se fijan como objetivo las entidades del SAJ, a partir de la información que manejan.

### 1.2.3. Gobernanza de la interoperabilidad

Existen muchas concepciones de gobernanza debido a que el término posee la facilidad de adaptar su esencia a diferentes ámbitos, desde lo social, ambiental o político hasta lo económico, tecnológico, entre otros. Así pues, en esencia la gobernanza puede ser entendida como un conjunto de reglas de juego que marcan la interacción entre individuos y las organizaciones en el desarrollo de una determinada política pública, es decir, supone un espacio de diálogo en el cual los actores públicos u otros, generan acuerdos a razón de un determinado ámbito. Vale precisar que el término es mucho más complejo de lo que parece. Al respecto, conforme al tema del presente informe, el Marco Europeo de interoperabilidad sostiene que la gobernanza consiste en la gestión de las condiciones políticas, legales y estructurales relevantes para el desarrollo y utilización de aplicaciones interoperables; asimismo,

<sup>9</sup> Aprobada mediante el Decreto Supremo 081-2013-PCM publicado en El Peruano el 10 de julio del 2013.

<sup>10</sup> Plan Nacional de Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal (2018), p. 25.

sobre los procesos de negocios y arquitecturas de información que traspasan los límites intra y extra organizacionales, la gobernanza facilita ello a través de la coordinación y alineación entre organismos.<sup>11</sup>

Teniendo como antecedente lo arriba expuesto, la gobernanza de la interoperabilidad para el presente documento se define como:

*“Los acuerdos entre los gobiernos y actores que participan en los procesos de Interoperabilidad y a la forma de alcanzarlos. También se refiere a la definición de los espacios de diálogo donde se definen los acuerdos. Con la gobernanza, se busca que las autoridades públicas cuenten con la institucionalidad necesaria para establecer los estándares de interoperabilidad, asegurar su adopción, y adoptar a las agencias de capacidad organizacional y técnica necesarias para ponerlos en práctica”<sup>12</sup>*

En ese sentido, como podemos observar, la definición de gobernanza va de la mano con la de interoperabilidad. Se entiende que el factor integrador de este último término solo sería posible si existen condiciones estimulantes como, por ejemplo, la definición de espacios de diálogo en el que se concretan los acuerdos a fin de abordar diferentes problemas, o la definición de liderazgos interinstitucionales e intrainstitucionales. La importancia de la gobernanza de la interoperabilidad radica en la posibilidad que nos brinda de gestionar el cambio, identificar barreras que incluyan las legislativas, culturales, sociales, entre otras, y que, estimule las condiciones para que se constituya una nueva cultura organizacional con relación a la interoperabilidad.

#### 1.2.4. Gestión de la Información

La Gestión de la Información muchas veces suele confundirse con otras acepciones como, por ejemplo, la gestión del conocimiento o gestión de contenido. Por ello, resulta necesario tener claro a qué nos referimos cuando hablamos de gestión de la información. El término alude a un proceso que tiene por objetivo obtener información adecuada, de forma correcta para la persona u organización en el tiempo y lugar oportuno, esto con la finalidad de tomar la decisión adecuada<sup>13</sup>. La gestión de la información implicaría lo siguiente:<sup>14</sup>

- Determinar las necesidades de información de la institución en función a sus competencias y actividades;
- Mejorar los canales de comunicación y acceso a la información; y,
- Mejorar los procesos informativos y el empleo eficiente de los recursos.

En el marco de lo arriba expuesto, la adecuada gestión de la información resulta de utilidad para el proceso de toma de decisiones. Del mismo modo, desde el punto de vista tecnológico de la interoperabilidad, la gestión de la información constituiría un marco en el que la interoperabilidad debería actuar como una “herramienta” en la mejora de la obtención de información y de su gestión. Desde el punto de vista más holístico de la interoperabilidad, la gestión de la información constituiría aquella herramienta que se gestionaría por institución y que, a través de la puesta en común de objetivos beneficiosos, estas mismas instituciones interactuarán entre sí a través del intercambio de información y conocimiento. Esta puesta en común de objetivos mutuamente beneficiosos, ejemplificarían la cualidad integradora de la interoperabilidad, es decir que, la interoperabilidad abriría la posibilidad de

11 COM (2017) 134 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Marco Europeo de Interoperabilidad-Estrategia de aplicación”.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0134&from=EN>

12 Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2007). Libro Blanco de Interoperabilidad, pp. 13-14.  
[https://www.cepal.org/socinfo/noticias/noticias/2/32222/Libro\\_blanco\\_de\\_interoperabilidad.pdf](https://www.cepal.org/socinfo/noticias/noticias/2/32222/Libro_blanco_de_interoperabilidad.pdf)

13 Woodam, L. (1985) Information management in large organization. En: Information management from strategies to action. London.

14 Moreno Nancy y Rodríguez Fermín (2002) La gestión de la información como base a la gestión del conocimiento y del aprendizaje en las organizaciones en las universidades. Educación Superior. Universidad de la Habana.

que la información compartida a la que se puede tener acceso se “gestione” a fin de beneficiar el proceso decisional de cada una de estas entidades que los llevaría a cumplir eficiente y eficazmente los objetivos planteados.

### **1.3. ACTORES RELEVANTES EN MATERIA DE INTEROPERABILIDAD EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**

El presente acápite describe a las instituciones e instancias de coordinación interinstitucional vinculadas con la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal.

#### **1.3.1. Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)**

El Decreto Legislativo 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital, dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Secretaría de Gobierno Digital, es el ente rector en materia de gobierno digital, el cual comprende tecnologías digitales, identidad digital, interoperabilidad, servicio digital, datos, seguridad y arquitectura digitales; dictando para tal efecto las normas y procedimientos en dicha materia.

El Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, establece que la Secretaría de Gobierno Digital es el órgano de línea, con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de formular y proponer políticas nacionales y sectoriales, planes nacionales, normas, lineamientos y estrategias en materia de informática y de gobierno electrónico; asimismo, ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Informática, promoviendo espacios de coordinación con representantes de la administración pública, del sector privado, academia, sociedad civil organizada y ciudadanos con la finalidad de optimizar el uso de las tecnologías digitales para acercar el Estado al ciudadano.

#### **1.3.2. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)**

De acuerdo con el artículo 5° de la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, este Ministerio tiene la finalidad de promover y difundir los derechos humanos, postulando políticas de acceso a la justicia, con énfasis en las personas en condición de vulnerabilidad. Asimismo, formula las políticas de defensa jurídica de los intereses del Estado y, en particular, contra los actos que afecten la probidad en el ejercicio de la función pública y vela por la vigencia del Estado Constitucional de Derecho y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, postulando la vigencia de los principios de igualdad, legalidad, transparencia, ética pública, seguridad jurídica y paz social.

En lo que respecta a las competencias del MINJUSDH vinculadas al ámbito de la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal, podemos señalar que mediante el Decreto Supremo 248-2011-EF del 28 de diciembre del 2011, se aprobó la operación de endeudamiento externo entre la República del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinada a financiar parcialmente la primera fase del Programa “Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana (PMSAJ) – Primera Etapa” (Programa Accede).

La norma señalada establecía que la Unidad Ejecutora de la primera fase del Programa dependería del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Su creación fue formalizada mediante Resolución Ministerial 0030-2012-JUS. El Programa Accede ejecutó actividades vinculadas a su componente de Interoperabilidad, además de financiar el Plan Nacional de Interoperabilidad del SAJ Penal.

### **1.3.3. Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC)**

El Consejo Nacional de Política Criminal es un órgano multisectorial encargado de planificar, articular, supervisar y dar seguimiento a la política criminal del Estado. Fue creado el 30 de noviembre del 2011, mediante la Ley N° 29807, como instancia concertadora y coordinadora del Estado encargada de formular políticas y directrices criminológicas que sean propuestas a los diferentes sectores y entidades involucradas en el sistema de control social, y en especial, aquéllas que, de manera directa, se vinculan a la prevención, represión y justicia penal con la finalidad de establecer líneas de trabajo orientadas hacia un mismo objetivo.

El Consejo presidido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Lo integran, además, las más altas autoridades del sector público como el Fiscal de la Nación, el presidente del Poder Judicial y el Defensor del Pueblo.

El referido Consejo en su sesión del 16 de mayo del 2017, acordó la elaboración del Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia Penal debido a la necesidad de contar con información confiable, de calidad y oportuna para el diseño de la política criminal en nuestro país.

El 17 de mayo del 2018, el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) aprobó de manera unánime la implementación del Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia Penal, quedando pendiente la emisión de la respectiva norma para formalizar dicha aprobación.

### **1.3.4. Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia**

Se trata de un espacio de coordinación del más alto nivel creado mediante la Ley N° 30942 con la finalidad de impulsar la reforma del sistema de justicia mediante la formulación de los criterios para la elaboración de la política nacional y la coordinación para la ejecución de las políticas a cargo de las entidades integrantes del sistema de justicia; así como, a través del seguimiento y el control de la implementación y la ejecución de los respectivos procesos de reforma, cuyos resultados deben ser publicados.

Se encuentra conformado, de manera indelegable, por los siguientes miembros: El Presidente de la República; el presidente del Congreso de la República; el presidente del Poder Judicial; el Fiscal de la Nación; el presidente del Tribunal Constitucional; el presidente de la Junta Nacional de Justicia; el Contralor General de la República; y el Defensor del Pueblo. Para la ejecución de los acuerdos contará con un consejo técnico quienes serán representantes de las instituciones que conforman el sistema de justicia.

Asimismo, tiene a su cargo las siguientes funciones: a) Impulsar la reforma del sistema de justicia; b) Formular los criterios para la elaboración de la política nacional de reforma del sistema de justicia; c) Coordinar la ejecución de las políticas a cargo de las entidades integrantes del sistema de justicia del país; d) Realizar el seguimiento y control de la implementación y la ejecución de los procesos de reforma del sistema de justicia del país; e) Presentar un reporte anual de los avances de la reforma del sistema de justicia.

### **1.3.5. Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)**

La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) es un espacio integrado por instituciones públicas, privadas y la sociedad civil que tiene por objeto articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país. La CAN fue



creada mediante Decreto Supremo 016-2010-PCM y reconocida posteriormente, por norma con rango de Ley, mediante la Ley 29976 del 04 de enero del 2013.

Asimismo, el Decreto Supremo 092-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, establece que la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción desarrolla el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, con una actualización periódica cada cuatro (4) años, para la implementación de los objetivos y lineamientos previstos en la Política Nacional.

El primer eje de la Política Nacional de Integridad y lucha contra la corrupción, referido a la **'capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción'** contempla entre sus cinco objetivos específicos, la necesidad de **'consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la administración pública'**. Esto debido a la información desigual y no estandarizada que existe sobre corrupción y que responde a la ausencia de bases de datos anticorrupción interoperables.<sup>15</sup> La política en mención señala que para cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como un lineamiento mínimo, 'implementar los mecanismos necesarios para la interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción'.

Por su parte, el tercer eje de la misma Política referido a la **'capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción'** se encuentra dirigido a evitar la impunidad de los infractores de la ley; y, por ende, procurar una administración de justicia rápida y oportuna tomando en cuenta la morosa tramitación de investigaciones penales por delitos de corrupción que no cuentan con una adecuada trazabilidad del expediente ni articulación entre las entidades a cargo de los procesos.

## 1.4. INSTITUCIONES VINCULADAS A LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE CASOS DE CORRUPCIÓN

El presente acápite describe a las instituciones que participan en la investigación, procesamiento y decisión sobre casos de corrupción reseñando de forma breve sus competencias; así como sus responsabilidades con relación a la gestión de las carpetas fiscales y/o expedientes judiciales.

### 1.4.1. Policía Nacional del Perú

Conforme a su Ley Orgánica, aprobada mediante el Decreto Legislativo 1267, la Policía Nacional es un órgano de carácter civil al servicio de la ciudadanía que depende del Ministerio del Interior, con competencia administrativa y operativa para el ejercicio de la función policial en todo el territorio nacional; teniendo como función – entre otras – la de investigar por iniciativa propia o bajo la conducción del fiscal, en concordancia con el Código Procesal Penal y las leyes de la materia. La Policía Nacional para el cumplimiento de la función policial previene, investiga los delitos y faltas, combate la delincuencia y el crimen organizado.

Al respecto, el Código Procesal Penal (CPP) señala que la Policía Nacional, en cumplimiento de sus funciones debe, inclusive por propia iniciativa, tomar conocimiento de los delitos y dar cuenta inmediata al fiscal, sin perjuicio de realizar las diligencias de urgencia, necesarias para evitar la consecución de fines ilícitos, individualizar a sus actores y cómplices, reunir y asegurar los elementos de prueba que

<sup>15</sup> La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2017, señala: "(...) en la actualidad tampoco existe un sistema de información integrado e interoperable, debidamente articulado, puesto en funcionamiento para combatir la corrupción y favorecer permanente prácticas de integridad en el sector público (...)" (Comisión Presidencial de Integridad:2016) <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-de-integridad-decreto-supremo-n-092-2017-pcm-1565307-1>

aseguren el éxito de la investigación y la sanción penal a los responsables de los delitos cometidos o por cometerse, en cuyo caso serán sancionados en grado de tentativa.

La Dirección contra la Corrupción es una unidad especializada dentro de la estructura organizacional de la Policía Nacional, encargada de investigar los delitos contra la administración pública bajo la dirección de las Fiscalías Especializadas en delitos contra la administración pública.

Asimismo, debemos mencionar a la División de Policía Judicial y Requisitorias, la misma que conforme al artículo 130° del Decreto Supremo N° 026-2017-IN, es la unidad orgánica de carácter técnico, sistémico y normativo, operativo y especializado; responsable de brindar el apoyo policial al Poder Judicial y Ministerio Público, registrando y ejecutando los mandatos de detención o citaciones que impliquen la inmediata conducción compulsiva y de grado o fuerza, del (los) imputado (s), o menores infractores a la Ley Penal. Asimismo, realiza la recepción, custodia y traslado de los detenidos requisitorizados a las diferentes jurisdicciones a nivel nacional; así como, presta protección policial a las personas que tienen la calidad de testigos, peritos, interpretes, agraviados y colaboradores eficaces. Entre sus principales funciones se encuentran:

- a) Ubicar, identificar, capturar o detener a personas naturales requisitorizadas por las autoridades judiciales a nivel nacional;
- b) Ubicar, identificar y conducir de grado o fuerza a personas naturales requeridas por las autoridades judiciales a nivel nacional;
- c) Ubicar, identificar y conducir compulsivamente al imputado, testigos, peritos e intérpretes y/o depositarios requeridas por las autoridades judiciales a nivel nacional;
- d) Brindar protección personal a las personas calificadas como colaboradores eficaces por los órganos jurisdiccionales, mediante mandato escrito de la autoridad judicial competente, en el caso de existir o evidenciarse riesgos contra la seguridad de los mismos;
- e) Recibir, conducir y trasladar a los detenidos requisitorizados a las diferentes jurisdicciones a nivel nacional.

#### **1.4.2. Ministerio Público**

La Ley Orgánica del Ministerio Público, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 052, lo define como un organismo autónomo del Estado que tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a las y los menores de edad y demás integrantes del grupo familiar, incapaces y el interés social, así como la persecución del delito y reparación civil, en el caso de que el agraviado no se haya constituido en actor civil. También vela por la prevención del delito y por la independencia de los órganos judiciales y la recta administración de justicia.

Conforme al artículo 60° del Código Procesal Penal, el Ministerio Público es el titular del ejercicio de la acción penal, actúa de oficio, a instancia de la víctima, por acción popular o por noticia policial. Como tal, el Fiscal conduce desde su inicio la investigación del delito, para lo cual la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.

Asimismo, vigila e interviene en la investigación del delito desde la etapa preliminar. Con ese objeto el fiscal, en cuanto tenga noticia del delito, realizará -si correspondiere- las primeras diligencias o dispondrá que las realice la Policía Nacional, para lo cual precisará su objeto y, de ser el caso, las formalidades específicas que deberán reunir los actos de investigación para garantizar su validez. La función de investigación de la Policía Nacional estará sujeta a la conducción del fiscal. Las denuncias de parte pueden presentarse ante la Policía Nacional, el Fiscal Provincial o ante el Fiscal Superior.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> En este último caso, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, éste la deriva a un fiscal provincial.

Por su parte, el Código Procesal Penal (CPP) señala que el Fiscal, con motivo de su actuación procesal, abrirá una carpeta fiscal para la documentación de las actuaciones de la investigación; el mismo que contendrá la denuncia, el informe policial, de ser el caso, las diligencias de investigación, los documentos obtenidos, los dictámenes periciales realizados, entre otras actuaciones. Los requerimientos que el Fiscal formula al Juez de la investigación preparatoria deben acompañarse con el expediente original o con las copias certificadas correspondientes.

### **1.4.3. Poder Judicial**

El texto único ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-93-JUS, señala que su ejercicio es autónomo en lo político, administrativo y económico e independiente en lo jurisdiccional.

Para cada proceso se organiza un expediente que se identifica con el número correlativo del órgano jurisdiccional correspondiente. Son los órganos de gestión del Poder Judicial los facultados a disponer las medidas necesarias a fin de adecuar a las modernas técnicas de administración, el trámite documentario, el manejo de los expedientes judiciales y su archivo.

Conforme al numeral I del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Penal CPP, corresponde al órgano jurisdiccional la dirección de la etapa intermedia y, especialmente, la etapa de juzgamiento, así como expedir sentencias y demás resoluciones previstas en la ley. Una vez que se dicta el auto de citación a juicio, el Juez Penal ordenará formar el respectivo expediente judicial. En este expediente se anexarán los actuados relativos al ejercicio de la acción penal y de la acción civil derivada del delito; las actas en que consten las actuaciones objetivas irreproducibles realizadas por la Policía Nacional o el Ministerio Público, entre otras actuaciones relevantes.

El CPP agrega que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial podrá disponer la utilización de los sistemas tecnológicos que se consideren necesarios para el registro, archivo, copia, transcripción y seguridad del expediente.

### **1.4.4. Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios**

Es un órgano del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que ejerce la Defensa Jurídica del Estado a nivel nacional a través del ejercicio de actuaciones que la Ley permite en materia penal y procesal penal, la fijación del monto de la reparación civil y las acciones destinadas a su cobro efectivo; y recuperación de activos en materia de delitos de corrupción.

Conforme el artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1326, la Procuraduría General del Estado es la entidad competente para regular, supervisar, orientar, articular y dictar lineamientos para la adecuada defensa de los intereses del Estado, a cargo de los/as procuradores/as públicos, conforme a lo establecido en el artículo 47 de la Constitución Política del Perú. En tal sentido, la Procuraduría Pública Especializada en delitos de corrupción es dependiente de ésta.

El Procurador Público Especializado en delitos de corrupción ejerce la defensa jurídica de los intereses del Estado ante instancias jurisdiccionales y no jurisdiccionales, en indagaciones policiales, investigaciones, procesos o procedimientos relacionados con la comisión de los delitos de concusión, peculado y otros delitos contra la administración pública contemplados en las Secciones II, III y IV del Capítulo II del Título XVIII, del Libro Segundo del Código Penal. Asimismo, coordina con las diferentes entidades del Estado vinculadas con la prevención y lucha contra la corrupción, con la finalidad de

ejercer una adecuada y eficiente defensa jurídica de los intereses del Estado.<sup>17</sup>

De otro lado, conforme el artículo 104º del Código Procesal Penal, está facultado para deducir nulidad de actuados, ofrecer medios de investigación y de prueba, participar en los actos de investigación y de prueba, intervenir en el juicio oral, interponer los recursos impugnatorios que la Ley prevé, intervenir -cuando corresponda- en el procedimiento para la imposición de medidas limitativas de derechos, y formular solicitudes en salvaguarda de su derecho.

---

<sup>17</sup> Conforme se señala en el Decreto Supremo N° 018-2019-JUS, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo que reestructura el sistema administrativo de defensa jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado.

CAPÍTULO II

**DESARROLLO  
NORMATIVO EN MATERIA  
DE INTEROPERABILIDAD**

## 2.1. DESARROLLO NORMATIVO EN MATERIA DE INTEROPERABILIDAD

En este capítulo presentamos las normas más relevantes emitidas en materia de interoperabilidad en nuestro país, incluyendo aquellas que, de forma parcial, consideran acápites sobre esta temática. Este ejercicio nos permite tener un panorama general respecto a cuánto se ha desarrollado la interoperabilidad, en el ámbito normativo en nuestro país.

- **Ley de Firmas y Certificados Digitales**

Se trata de la Ley 27269 publicada el 28 de mayo del 2000 con el objeto de “regular la utilización de la firma electrónica otorgándole la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita u otra análoga que conlleve manifestación de voluntad”.

- **Ley de Procedimiento Administrativo General**

El numeral 76.2.2 del artículo 76 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril del 2001, establece que, en el marco de la colaboración entre entidades, éstas deben:

*“Proporcionar directamente los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley, para lo cual se propenderá a la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, u otros medios similares”<sup>18</sup> (énfasis agregado).*

- **Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado**

Por su parte, la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, expedida el 30 de enero del año 2002, planteaba la:

*“(…) institucionalización de la evaluación de la gestión por resultados, a través del uso de modernos recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado”<sup>19</sup> (énfasis agregado).*

- **Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico**

Mediante Resolución Ministerial N° 274-2006-PCM del 25 de julio del 2006, se aprueba la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, constituyéndose en el instrumento de gestión que define las actividades informáticas de las entidades de la Administración Pública integrantes del Sistema Nacional de Informática en sus diferentes niveles, permitiendo la coordinación de esfuerzos de las entidades de la administración pública.

Por su parte, el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante D.S. N° 063-2007-PCM, el 14 de julio del 2007, estableció que la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática – ONGEI, tiene como parte de sus funciones, implementar la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico.

18 Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

19 Inciso f) del artículo 5 de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

- **Lineamientos y mecanismos para implementar la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado**

En cumplimiento de lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General, el Decreto Legislativo 1029,<sup>20</sup> publicado el 24 de junio del 2008, señaló un plazo de 30 días hábiles para que la Presidencia del Consejo de Ministros, establezca los lineamientos y mecanismos de interconexión de equipos de procesamiento electrónicos de información entre las entidades del Estado.

Con Resolución Ministerial 381-2008-PCM del 19 de noviembre del 2008, que desarrolla el Decreto Legislativo 1029, se aprobaron los lineamientos y mecanismos para implementar la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado. El documento mencionado establece que la Plataforma de Interoperabilidad del Gobierno Electrónico es administrada por el Grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado – GTIE. El GTIE era un grupo de trabajo multisectorial, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, que tenía por finalidad establecer las políticas, estándares y mecanismos de interoperabilidad entre entidades públicas<sup>21</sup>, así lo establecía la Resolución Ministerial 381-2008-PCM.<sup>22</sup>

El GTIE estaba integrado por el jefe de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática – ONGEI de la PCM (hoy Secretaría de Gobierno Digital), un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, uno de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, uno del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, y un representante del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual.

- **Plan de Desarrollo de la Sociedad del Perú, la Agenda Digital Peruana 2.0**

Fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 0066-2011-PCM publicado el 27 de julio del 2011. En lo relacionado a la Justicia, el tercer objetivo del Plan se orienta a “garantizar mejores oportunidades de uso y apropiación de las TICs que aseguren la inclusión social, el acceso a servicios sociales que permitan el ejercicio pleno de la ciudadanía y el desarrollo humano en pleno cumplimiento de las metas del milenio”, cuya segunda estrategia se compromete con fortalecer el acceso a la información y los servicios de Justicia mediante el uso intensivo de las TIC, lo cual resulta de vital importancia en un país con un constante crecimiento de demandas judiciales. Con esto se busca implantar una Justicia completamente informatizada, soportada en mecanismos informáticos versátiles y capaces de ser analizados bajo determinados estándares; de tal modo, que en un futuro cercano todas las entidades que administran justicia en el país se encuentren debidamente interconectadas. El decreto en referencia señala que, para ello, es necesario contar no solo con los medios tecnológicos, sino también con una adecuada cultura informática, de forma que cambien los usos y costumbres en la línea de la moderna era de la información.

- **Creación de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE)**

Mediante el Decreto Supremo 083-2011-PCM del 21 de octubre del 2011, se creó la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE), que constituye la *“infraestructura tecnológica que permite la implementación de servicios públicos por medios electrónicos y el intercambio electrónico de datos, entre entidades del Estado a través de internet, telefonía móvil y otros medios tecnológicos disponibles”*. Asimismo, se dispuso que dicha plataforma sea administrada por la Presidencia del Consejo de Ministros

20 Decreto Legislativo que modifica la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 y la Ley del Silencio Administrativo, Ley N° 29060, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 24 de junio de 2008

21 De carácter obligatorio para el Poder Judicial y los Organismos Constitucionales Autónomos.

22 R.M N° 381-2008-PCM que aprobó los lineamientos y mecanismos establecidos en los “Estándares y especificaciones de Interoperabilidad del Estado Peruano”, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de noviembre de 2008, fue derogada por la Resolución Ministerial N° 266-2019-PCM publicada en el Diario Oficial El Peruano el 26 de julio de 2019.

a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática – ONGEI, en el marco del proceso de modernización de la gestión del Estado.

- **Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017**

Mediante el Decreto Supremo 081-2013-PCM, del 10 de julio del 2013, se aprobó la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017. Dicha política se desarrolla a través de cinco objetivos estratégicos, siendo dos de ellos:

*“[1] fortalecer el gobierno electrónico en las entidades de la Administración Pública, garantizando su interoperabilidad y el intercambio de datos espaciales con la finalidad de mejorar la prestación de los servicios brindados por las entidades del Estado para la sociedad, fomentando su desarrollo; [2] acercar el Estado a los ciudadanos, de manera articulada, a través de las tecnologías de la información que aseguren el acceso oportuno e inclusivo a la información y participación ciudadana como medio para contribuir a la gobernabilidad, transparencia y lucha contra la corrupción en la gestión del Estado” (énfasis agregado).*

Debe mencionarse como antecedente de esta política, a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante Decreto Supremo 004-2013-PCM el 09 de enero del 2013. Esta política estableció como uno de sus pilares centrales el componente “sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento”. La Política aclara que los componentes no pueden garantizar un resultado de eficiencia del servicio público y optimización de la ejecución de recursos públicos si no se garantizan 3 elementos transversales: i) Gobierno Abierto, ii) Gobierno Electrónico, y iii) Articulación Interinstitucional; plantea, además, la interacción e interoperabilidad como acciones concretas que deben desarrollarse como manifestación de los ejes transversales.

- **Uso de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado de parte de las entidades públicas**

Mediante el Decreto Legislativo N° 1246 publicado el 10 de noviembre del 2016, se aprueban diversas medidas de simplificación administrativa, estableciendo, entre otros, que las entidades de la Administración Pública deben utilizar la Plataforma de Interoperabilidad del Estado administrada por la Presidencia del Consejo de Ministros.

- **Interconexión de Sistemas de Trámite Documentario**

En la línea de lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General, mediante el Decreto Legislativo 1310 que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, publicado el 30 de diciembre del 2016, se dispuso que las entidades de la Administración Pública deben interconectar sus sistemas de trámite documentario o equivalentes para el envío automático de documentos electrónicos entre dichas entidades a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE, administrada por la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, ahora Secretaría de Gobierno Digital. Las entidades del Poder Ejecutivo deben adecuar sus sistemas de trámite documentario o equivalentes para el envío automático de documentos electrónicos con otras entidades, así como dentro de sus áreas, órganos y unidades.

- **Uso obligatorio de la norma técnica peruana “NTP-ISO/IEC 12207:2016-Ingeniería de Software y Sistemas. Procesos del ciclo de vida del software. 3ª Edición” en todas las entidades integrantes del Sistema Nacional de Informática**

Dispuesto mediante la Resolución Ministerial N° 041-2017-PCM, publicada el 02 de marzo del 2017, tiene por objeto aprobar de uso obligatorio la Norma Técnica Peruana “NTP-ISO/IEC 12207:2016-



Ingeniería de Software y Sistemas. Procesos del ciclo de vida del software. 3ª Edición”, en todas las entidades integrantes del Sistema Nacional de Informática, señalando que la responsabilidad de implementarla recae sobre los titulares de las entidades de la Administración Pública pertenecientes al Sistema Nacional de Informática.

- **Se amplía la información para la implementación progresiva de la interoperabilidad en beneficio del ciudadano en el marco del D. L. N° 1246**

Mediante Decreto Supremo N° 051-2017-PCM, publicado el 10 de mayo del 2017 y el Decreto Supremo N° 121-2017-PCM publicado el 16 de diciembre del 2017 se amplía la información indicada en el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1246, incorporando la implementación progresiva de la interoperabilidad en beneficio del ciudadano.

- **Se crea la Plataforma Digital Única del Estado Peruano y establecen disposiciones adicionales para el desarrollo del Gobierno Digital**

Fue creada mediante el Decreto Supremo N° 033-2018-PCM, publicado el 23 de marzo de 2018. La plataforma digital única para orientación al ciudadano: GOB.PE con el dominio www.gob.pe, constituye el único punto de contacto digital del Estado Peruano con los ciudadanos y personas en general, basado en una experiencia sencilla, consistente e intuitiva de acceso a información institucional, trámites y servicios públicos digitales. La administración de la Plataforma se encuentra a cargo de la Secretaría de Gobierno Digital (SEGD).

- **Ley de Gobierno Digital**

Mediante el Decreto Legislativo 1412, del 13 de setiembre del 2018, se aprueba la Ley de Gobierno Digital, la misma que tiene como objeto impulsar el uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios con la finalidad de promover la colaboración entre las entidades de la Administración Pública, así como la participación de ciudadanos y otros interesados para el desarrollo del gobierno digital y sociedad del conocimiento.

También se dispone que las entidades de la Administración Pública, de manera progresiva y cuando corresponda, deben garantizar a las personas el establecimiento y la prestación de los servicios digitales, comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, debiendo para tal efecto –entre otras medidas– facilitar el acceso a la información requerida por otra entidad de la Administración Pública, sobre los datos de las personas que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico, únicamente para el ejercicio de sus funciones en el ámbito de sus competencias.<sup>23</sup>

Agrega dicho Decreto Legislativo que el **marco de Interoperabilidad del Estado Peruano** se gestiona a través de los siguientes niveles:<sup>24</sup>

- a) **Interoperabilidad a nivel organizacional:** Se ocupa del alineamiento de objetivos, procesos, responsabilidades y relaciones entre las entidades de la Administración Pública para intercambiar datos e información para el ejercicio de sus funciones en el ámbito de sus competencias.
- b) **Interoperabilidad a nivel semántico:** Se ocupa del uso de los datos y la información de una entidad garantizando que el formato y significado preciso de dichos datos e información a ser intercambiada pueda ser entendido por cualquier aplicación de otra entidad de la Administración

<sup>23</sup> Artículo 18 del Decreto Legislativo 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital.

<sup>24</sup> Artículo 28 del Decreto Legislativo 1412.

Pública. Dichas entidades deben adoptar los estándares definidos por el ente rector para el intercambio de datos e información.

- c) **Interoperabilidad a nivel técnico:** Se ocupa de los aspectos técnicos relacionados con las interfaces, la interconexión, integración, intercambio y presentación de datos e información, así como definir los protocolos de comunicación y seguridad. Es ejecutado por personal de las Oficinas de Informática o las que hagan sus veces de las entidades de la Administración Pública, de acuerdo con los estándares definidos por el ente rector.
- d) **Interoperabilidad a nivel legal:** Se ocupa de la adecuada observancia de la legislación y lineamientos técnicos con la finalidad de facilitar el intercambio de datos e información entre las diferentes entidades de la Administración Pública, así como el cumplimiento de los temas concernientes al tratamiento de la información que se intercambia.

- **Creación del Sistema Nacional de Transformación Digital y del Marco de Confianza Digital**

Mediante Decreto de Urgencia N° 006-2020<sup>25</sup>, del 9 de enero del 2020, se creó el Sistema Nacional de Transformación Digital (SNTD), el cual se sustenta en la articulación de actores públicos, privados y la sociedad en su conjunto. El referido Sistema Funcional tiene la finalidad de fomentar la transformación digital, impulsar la innovación digital, promover la economía digital, así como, fortalecer el acceso, la inclusión a las tecnologías digitales en el país y la confianza digital. El ente rector del SNTD es la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM.

En dicho marco, el Comité de Alto Nivel por un Perú Digital, Innovador y Competitivo se constituye como el espacio de coordinación y articulación para el desarrollo y consolidación de la transformación digital en el país, en el cual convergen actores públicos, privados, sociedad civil, académicos y ciudadanos en general.

Por otro lado, sobre los Sistemas de Trámite Documentarios, el Decreto en mención dispone lo siguiente:

*“(…) Las entidades de la Administración Pública deben interconectar sus sistemas de trámite documentario o equivalentes para el envío automático de documentos electrónicos entre dichas entidades a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (…) hasta el 31 de diciembre del 2021”<sup>26</sup> (énfasis agregado).*

Por su parte y de forma complementaria a este decreto, fue emitido el Decreto de Urgencia N°007-2020,<sup>27</sup> aprobado el 9 de enero del 2020, para establecer una serie de medidas a fin de garantizar la confianza de las personas en su interacción con los servicios digitales prestados por entidades públicas y organizaciones del sector privado. En esa línea, define un Marco de Confianza digital que comprende 3 ámbitos: Protección de datos personales y transparencia, Protección del consumidor y Seguridad digital. El ente rector del Marco de Confianza Digital y responsable de la articulación de sus 3 ámbitos es la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros. Entre otras medidas, crea el Centro Nacional de Seguridad digital como componente integrante de la seguridad nacional, el Registro Nacional de Incidentes de Seguridad Digital que recibe, consolida y mantiene datos e información sobre incidentes de seguridad digital y finalmente, crea el Centro Nacional de Datos.

25 Decreto de Urgencia N° 006-2020 que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 9 de enero de 2020.

26 Primera Disposición Complementaria y Final del Decreto de Urgencia N° 006-2020 crea el Sistema Nacional de Transformación Digital.

27 Decreto de Urgencia que aprueba el Marco de Confianza Digital y Dispone medidas para su fortalecimiento, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 9 de enero de 2020.

Como puede apreciarse, el desarrollo normativo en materia de interoperabilidad en nuestro país se inició en el año 2001 con la disposición de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General de “propender a la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, u otros medios similares”;<sup>28</sup> para luego de doce años, en julio del 2013, contar con la primera Política Nacional de Gobierno Electrónico, y cinco años más tarde, en setiembre del 2018, aprobar mediante el Decreto Legislativo N° 1412, la Ley de Gobierno Digital que define el marco de interoperabilidad del Estado peruano. Este desarrollo normativo, se llega a consolidar recientemente con la emisión del Decreto de Urgencia N° 006-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital con la finalidad de fomentar la transformación digital, impulsar la innovación digital, promover la economía digital, así como, fortalecer el acceso, la inclusión a las tecnologías digitales en el país y la confianza digital.

Asimismo, de la normativa arriba reseñada se advierte que no existe una línea de acción vinculada específicamente a las entidades relacionadas con el Sistema de Justicia Penal, responsables de enfrentar los delitos de corrupción de funcionarios; entidades que manejan información sensible de procesados, imputados y condenados. Tampoco existe normativa alguna que haya establecido ámbitos de coordinación, en el marco de la referida interoperabilidad, para las mencionadas entidades. No obstante, la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal ha sido abordada de forma específica en Programas y Proyectos de Inversión, así como en Planes y Políticas nacionales.

28 Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General publicada el 11 de abril del 2001.

CAPÍTULO III

**SITUACIÓN EN MATERIA  
DE INTEROPERABILIDAD  
DE LAS INSTITUCIONES  
INVOLUCRADAS EN  
LA INVESTIGACIÓN Y  
SANCIÓN DE CASOS DE  
CORRUPCIÓN**

En este capítulo se presentan los principales hallazgos de un diagnóstico representativo sobre el estado de la interoperabilidad de las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción. Para ello, se solicitó información a las sedes centrales del Ministerio Público, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción del MINJUSDH, el Poder Judicial y la Dirección contra la Corrupción (DIRCOCOR) de la Policía Nacional del Perú y a las sedes desconcentradas de los distritos judiciales de Ancash, Junín, Ayacucho, Arequipa y Lima Norte.<sup>29</sup> Asimismo, se sostuvo entrevistas con funcionarios de las áreas de gestión de la información de las instituciones mencionadas.

Para tener una aproximación respecto al nivel de interoperabilidad actual entre dichas entidades, se tomó como referencia el diagnóstico sobre el nivel de madurez del Sistema de Administración de Justicia Penal elaborado en el año 2014,<sup>30</sup> en el marco del Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana (Accede) cuyo detalle describimos en el siguiente capítulo.<sup>31</sup>

De acuerdo con el diagnóstico en mención, un Sistema de Administración de Justicia Interoperable requeriría de las siguientes condiciones:

- Tener adecuada conectividad (internet) entre las sedes centrales del SAJ y entre las sedes centrales y las sedes institucionales del interior del país.
- Contar con un mecanismo de gobernanza de la interoperabilidad, tanto a nivel interinstitucional como en el institucional.
- Definir formalmente la entidad que ejercerá la coordinación del proceso de implementación de la interoperabilidad en el ámbito de la Justicia Penal.
- Entender la interoperabilidad más allá del ámbito tecnológico, es decir, reconocer la importancia de sus niveles organizacional, semántico y legal.
- Contar con un Plan Nacional, que establezca la ruta única de carácter interinstitucional a seguir para alcanzar un modelo de Justicia Penal Digital.
- Dimensionar la implementación de iniciativas vinculadas a gobierno digital y/o interoperabilidad al interior de las entidades del SAJ Penal, para contar con la necesaria provisión de recursos.
- Trabajar en el desarrollo de la dimensión semántica (estandarización de variables y significados asignados) para que no constituya una dificultad que limite el avance de la interoperabilidad.
- Contar con una plana especializada permanente, de baja rotación.
- Tener un marco normativo que obligue a incorporar los componentes de interoperabilidad en el desarrollo de proyectos tecnológicos en el SAJ Penal.
- Disponer de sistemas integrados para el tratamiento directo de la información, para evitar que la misma nazca en papel, se digitalice y luego pase a papel para su traslado a otra entidad.
- Contar con sistemas de información que se integren entre sí y que permitan la tramitación de un expediente único.
- Permitir que estos sistemas cuenten con un adecuado acceso a la información a los ciudadanos usuarios del SAJ Penal, plazos de tramitación razonables y agilidad en la tramitación de sus escritos y solicitudes.
- Asegurarse que estos sistemas emitan datos y cifras confiables y comparables entre sí, generando predictibilidad para los operadores de justicia y para los formuladores e implementadores de políticas públicas.

29 Se consideraron los distritos judiciales de Ancash, Junín, Ayacucho y Arequipa por reportar, debido a que después de Lima, la mayor cantidad de casos de corrupción según los reportes estadísticos de la Procuraduría Pública especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios. Asimismo, se incluyó el distrito judicial de Lima Norte por tener conocimiento de la implementación de un nuevo sistema de tramitación de expedientes.

30 Para el desarrollo de este capítulo nos servimos de la presentación del referido diagnóstico entregada en la reunión sostenida con los funcionarios del Ministerio Público el día 29 de octubre de 2019, así como del Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia Penal que incluye los aspectos más importantes del diagnóstico en mención.

31 Las instituciones evaluadas fueron: Ministerio del Interior, Instituto Nacional Penitenciario, Policía Nacional del Perú, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Poder Judicial, entre otras.

El diagnóstico realizado concluyó que el Sistema de Administración de Justicia Penal en nuestro país no ha podido alcanzar el Nivel de Madurez 1, de los 3 niveles de la interoperabilidad. Alcanzar el nivel 1 implica que:

- Se han suscrito convenios de interoperabilidad a nivel institucional.
- Se consumen servicios de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) de acuerdo con los estándares y procedimientos de la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Se ha designado un representante para el Comité de Coordinación y se ha desarrollado un Plan de Trabajo considerando las necesidades de interoperabilidad en el corto, mediano y largo Plazo.
- Se comunican los servicios de intercambio de información a nivel interno y se desarrollan planes de capacitación para los servidores involucrados con los servicios.
- Se identifican los procesos públicos que dan soporte a los servicios de intercambio de información.
- Se tiene definido un lenguaje común de intercambio de información, así identifica y adapta las normas técnicas de interoperabilidad para el Estado Peruano.

### **3.1. PROBLEMAS IDENTIFICADOS PARA LOGRAR LA INTEROPERABILIDAD ENTRE LAS ENTIDADES INVOLUCRADAS EN LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE CASOS DE CORRUPCIÓN**

Teniendo como referente las condiciones que se requieren satisfacer para lograr una efectiva interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal; así como las características propias del nivel 1 de madurez, se llevó a cabo la supervisión defensorial con la finalidad de realizar un diagnóstico representativo sobre la materia e identificar si se ha logrado superar el nivel 1.

Por tal motivo, se requirió información a las entidades involucradas sobre i) los sistemas de tramitación de expedientes (lenguajes de programación, base de datos, etc.); ii) Interoperabilidad entre los sistemas de trámites; iii) Formas y/o métodos de intercambio de información entre las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción; iv) El nivel de interoperabilidad entre las sedes centrales y sus sedes desconcentradas a nivel nacional; v) Registro de información de casos (campos de información); vi) Dificultades técnicas para el cumplimiento de labores. El listado de la información solicitada se puede revisar en el **Anexo 1**. A continuación, presentamos los principales hallazgos:

#### **▣ Los sistemas de tramitación de expedientes de las entidades analizadas no utilizan lenguajes de programación ni base de datos homogéneos**

De acuerdo con la información obtenida, se aprecia que cada entidad posee sistemas de registro de casos y/o expedientes estructurados de forma diferente. Lo mismo sucede con el lenguaje de programación, y en algunos casos, con el tipo de base de datos.

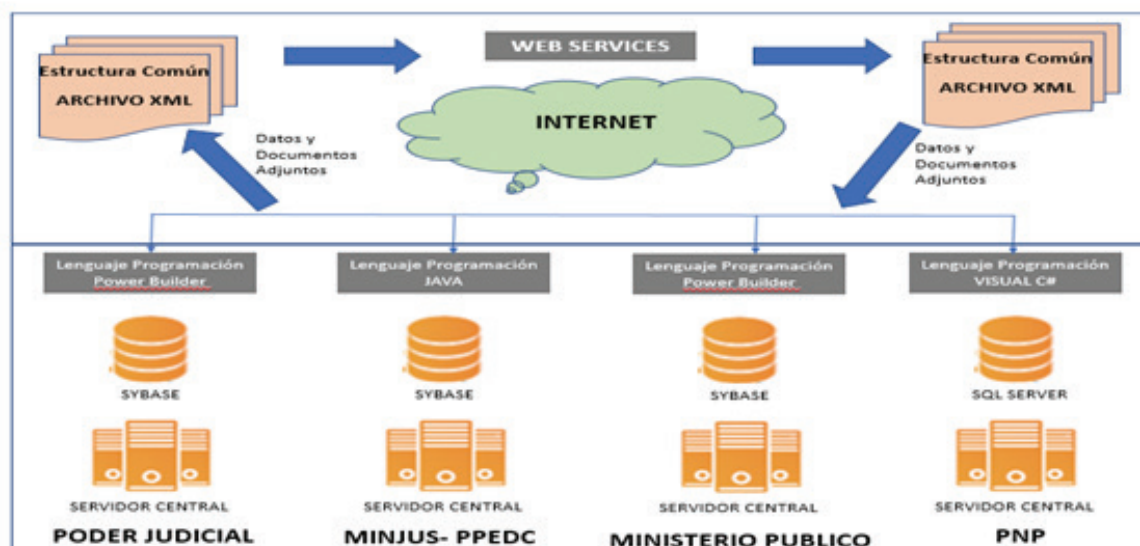
**Cuadro N° 1**  
**Sobre el sistema de tramitación de expedientes de las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción**

CATEGORÍA	PODER JUDICIAL	MINJUSDH-PPEDC	MINISTERIO PÚBLICO	PNP- DIRCOCORP
Sistema	Sistema Integral Judicial de Expedientes (SIJ) (Lima, Suprema y Provincia)	SICPROJ (Sistema de Control de Procesos Judiciales).	LasFiscalíasEspecializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios utilizan el Sistema de Gestión Fiscal (SGF) basado en el Nuevo Código Procesal Penal.	Sistema de Trámite Documentario
Tipo de Construcción	No precisa.	Web	Desktop	Desktop
Lenguaje	Power Builder 9.0	Java	Power Builder	Microsoft Visual C#2008, 2010
Base de Datos	SYBASE	SYBASE	SYBASE	Microsoft SQL Server 2008
Soporte Vigente	No precisa	OGTI del MINJUSDH	Oficina de Sistemas de la OGTI.	No cuenta con soporte vigente

Fuente: Información recogida de las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción (noviembre, 2019)  
Elaboración propia. Defensoría del Pueblo

Este primer hallazgo no significa necesariamente que los sistemas de las diferentes entidades no puedan ser interoperables, pero requerirán una estandarización de los campos y definiciones comunes, correspondientes a los expedientes que se tramiten de forma relacionada (semántica común) y un “canal” para compartir la información que viene de sistemas estructurados de forma distinta (web service). Es decir que, estas entidades aun utilizando sistemas diferentes, construidos en base a lenguajes de programación diferentes, podrían ser interoperables si definen una semántica común y trabajan en una vía común (web services). El nivel semántico de la interoperabilidad está referido a la capacidad de las entidades de usar datos e información garantizando que el formato y significado preciso de dichos datos e información pueda ser entendido por cualquier aplicación de otra entidad. Esta uniformidad en el “lenguaje” cobra relevancia respecto de sistemas que utilizan lenguajes de programación y bases de datos diferentes. El diagrama adjunto grafica la situación deseable.

**Figura N° 1**  
**Diagrama de la situación deseable para interoperabilidad entre los sistemas de las instituciones del SAJ Penal**



Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

La construcción de una semántica común exige un alto nivel de coordinación y un liderazgo (gobernanza) efectivo. Exige además una baja rotación de los responsables de garantizar ese lenguaje común. Un dato para tomar en cuenta es que la DIRCOCOR de la Policía Nacional reportó en el momento del levantamiento de la información que no contaba con soporte vigente de su sistema.

Sin perjuicio de la información que hemos reportado sobre los sistemas vinculados a la tramitación de expedientes en el ámbito penal, cabe señalar que:

- El Poder Judicial cuenta con 81 sistemas de información y 12 de ellos son interoperables con otros sistemas, todos usan el lenguaje JAVA.<sup>32</sup>
- El Ministerio Público cuenta con 108 sistemas de información bajo dos tipos de plataforma informática: Aplicativo WEB y Cliente/Servidor, de estos sistemas, 10 se encuentran inoperativos<sup>33</sup>.
- Con relación al MINJUSDH, al año 2019 el 57.81% (37) de sus sistemas de información no funcionan adecuadamente según el indicador de Brecha calidad/cantidad.<sup>34</sup> El sistema que menciona el MINJUSDH en el Cuadro N° 1 pertenece al Consejo de Defensa Jurídica del Estado, en el cual subsisten otros 3 sistemas más<sup>35</sup>.

▣ **Los sistemas de trámite de las entidades analizadas no interoperan con los sistemas de las demás entidades**

Idealmente, cuando un documento llega a una institución, este debería ingresar a un sistema que pueda ser visto por las demás instituciones que se encuentran involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción; de modo que la información pueda ser consultada en línea y sea de conocimiento de todas las entidades que conforman el sistema. Esto, que parece elemental cuando

32 Estudio de pre inversión a nivel de perfil del Programa de Inversión Pública: "Mejoramiento de los servicios de justicia en materia penal en el Perú" (2019), p. 178-179.

33 Óp. Cit. p. 155.

34 Óp. Cit. p. 188.

35 Óp. Cit. p. 207.



hablamos de interoperabilidad, no ocurre en la actualidad ya que cada institución tiene su propio sistema, su propio registro y la información no circula entre las entidades vinculadas en la investigación y sanción de casos de corrupción a nivel de sistemas, lo que impide la tramitación de un expediente único.

Tal como se visualiza en el Cuadro N° 2, los sistemas de tramitación de expedientes de las entidades involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción no interoperan; incluso hay desconocimiento de los sistemas utilizados por otras entidades -caso de la Procuraduría Pública especializada en delitos de corrupción -MINJUSDH.

**Cuadro N° 2**  
**Interoperabilidad entre los sistemas de trámites de las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción**

PREGUNTA: El/los sistema/s o plataforma/s empleado/s por la entidad es/son interoperable/s con los sistemas o plataformas del Poder Judicial, Ministerio Público, Procuraduría Anticorrupción, PNP (DIRCOCOR), Contraloría General de la República, UIF -Perú, SERVIR, OSCE, PROINVERSION, RENIEC, SUNARP y SUNAT			
PODER JUDICIAL	MINJUSDH- PPEDC	MINISTERIO PÚBLICO	PNP- DIRCOCORP
Interoperan con RENIEC y SUNARP.	Se desconoce tecnología usada de las instituciones antes mencionadas, pero nuestro sistema puede compartir información a través de web service y también hacer uso de la información de otros sistemas por la misma vía.	No, actualmente no son interoperables (...).	No empleamos sistemas o plataformas interoperables. No obstante, contamos con acceso directo, mediante páginas oficiales en la OSCE, RENIEC y SUNARP, compartiéndose información de forma inmediata.

Fuente: Información recogida de las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción (noviembre, 2019)  
Elaboración propia. Defensoría del Pueblo

El aspecto positivo es que se reconoce la posibilidad de compartir información vía web service (MINJUSDH) y no habría problemas para obtener información en línea de la RENIEC, SUNARP y OSCE (Poder Judicial<sup>36</sup> y Policía Nacional de acuerdo con el Cuadro N° 2).

▣ **Las sedes centrales de las entidades analizadas utilizan métodos tradicionales para compartir o intercambiar información con las otras entidades (papel)**

El Cuadro N° 3 evidencia que las entidades no comparten o intercambian información sobre expedientes o casos digitalizados. Asimismo, se puede identificar que, debido a esto, las entidades mantienen métodos tradicionales como elevar oficios de manera escrita para acceder a información y, en la mayoría de los casos, esta información no se comparte de manera digitalizada, sino de manera impresa o en físico.

36 El Poder Judicial también interopera con el Banco de la Nación, pero esta institución no fue considerada en las preguntas formuladas en el marco de la presente supervisión.

**Cuadro N° 3**

**Formas y/o métodos de intercambio de información entre las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción**

PREGUNTA: El nivel de interoperabilidad de los sistemas, ¿permite el intercambio de expedientes o casos digitalizados con otras entidades, o el intercambio de información?			
PODER JUDICIAL	MINJUSDH- PPEDC	MINISTERIO PUBLICO	PNP- DIRCOCORP
Actualmente solo tienen intercambio de datos.	No se digitaliza todo, por ello no se puede compartir el legajo completo en digital.	No permite.	No es posible.
PREGUNTA: De no ser así, ¿cuál es la manera en que comparten o intercambian información con las instituciones mencionadas? y, ¿en promedio cuál es el tiempo que demora esta interacción?			
Se realiza a través de un oficio.	Se realiza a través de oficios de solicitudes de información. En promedio demora de 30 a 45 días.	Se realiza a través de documentos impresos (...); salvo los casos de Procesos Administrativos que emplean Sistemas como el SIAF del MEF.	Se realiza a través de documento en físico. Su atención demora 15 días como máximo.

Fuente: Información recogida de las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción (noviembre, 2019)  
Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, si bien las entidades tienen acceso a la información disponible en la plataforma de interoperabilidad del Estado peruano (PIDE), como la información que proporciona el RENIEC, el intercambio de otro tipo de información (no incluida en la PIDE) se hace mediante solicitudes que demoran varios días en ser tramitadas (Ej. Entre unos 30 a 45 días, de acuerdo a lo informado por la Procuraduría Pública Especializada en delitos de corrupción del MINJUSDH; y unos 15 días en promedio, para el caso de la Policía Nacional).

Este manejo tradicional de la información afecta sobremanera los tiempos que toma la tramitación de expedientes y el desarrollo de las investigaciones. Ello, afecta, además, el deber del Estado de sancionar a los malos funcionarios y obtener el respectivo cobro de las reparaciones civiles y recuperación de activos en materia de delitos de corrupción de forma rápida y oportuna.

**▣ El nivel de interoperabilidad entre las sedes centrales y sus sedes desconcentradas a nivel nacional (Casos de estudio: Junín, Ayacucho, Arequipa y Áncash) es limitado debido a brechas de infraestructura de red, soporte informático y falta de personal especializado**

En el caso del Poder Judicial, las dificultades ocurren, principalmente, en los distritos alejados donde estos no siempre cuentan con un sistema de trámite similar al de sus sedes centrales. Por ejemplo, la Corte Superior de Ancash informó que ciertos distritos de su jurisdicción no cuentan con el Sistema de Trámite (SIJ) de la Sede Central debido a que se encuentran conectados a una red WAN. De lo expuesto, se obtuvo información adicional sobre el SIJ, el 11% de órganos jurisdiccionales adscritos a los Distritos Judiciales a nivel nacional no poseen ese sistema,<sup>37</sup> asimismo, sobre la red WAN, el 29% de las sedes de los Distritos Judiciales del Poder Judicial se conectan esta red.<sup>38</sup>

37 Óp. Cit. p.178.

38 Óp. Cit. p.177.

Además, en el caso de la Corte Superior de Ancash, estos problemas de interconexión generan dificultades en el registro de las partes procesales; el conocimiento y actualización del estado del proceso; la ubicación del expediente dentro del distrito judicial; además de no poder ubicar los expedientes por datos como el año o número asignado. Otro caso similar es el de la Corte Superior de Ayacucho, que reporta la existencia de sedes no interconectadas, en las que el trámite de expedientes se realiza íntegramente de forma manual.

En el caso de la PNP, las unidades de Junín y Arequipa informan que usan el Sistema de Registro de Denuncias-Investigación Criminal (SIRDIC), en el que registran el trámite y seguimiento de casos, sin embargo, también reportan una serie de problemas de interconexión que dificultan el diligenciamiento oportuno de las investigaciones, así como la identificación plena de investigados y agraviados.

En lo que respecta a la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción, ésta constituye un caso particular, porque teniendo un sistema de trámite adecuado, las oficinas desconcentradas no cuentan con personal suficiente para mantenerlo actualizado.

A partir de este hallazgo, podemos añadir que los referidos problemas de interconexión o de inadecuada actualización de los registros generan, además, un escenario de información compartimentada, al permanecer cierta información en subsedes no conectadas o que no actualizan la información oportunamente.<sup>39</sup>

▣ **Las entidades analizadas no registran información complementaria de los casos ni comparten los mismos campos para el registro de manera estandarizada.**

Conforme lo que reportan las sedes centrales del Poder Judicial, el Ministerio Público, la Procuraduría Pública especializada en Delitos de Corrupción - MINJUSDH y la Dirección contra la Corrupción de la PNP (ver Cuadro N° 4), no se registra información detallada sobre cargos o funciones que hubiesen ocupado los denunciados, investigados o procesados, salvo en el caso de altos funcionarios para la PPEDC MINJUSDH y el Ministerio Público.

**Cuadro N° 4**  
**Registro de información de casos en las sedes centrales de las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción**

PREGUNTA: Listar los campos de registro de información de los casos que consideran en su plataforma. Por ejemplo, origen del caso (denuncia policial, denuncia de la Contraloría, denuncia de un particular), nombre del denunciado, cargo, agraviados, entre otros			
PODER JUDICIAL	MINJUSDH- PPEDC	MINISTERIO PÚBLICO	PNP- DIRCOCORP
En el SIJ Penal: Nombre de la Fiscalía, tipo de requerimiento presentado por el fiscal, tipo de solicitud presentada por el abogado; proceso en la cual se tramita el caso;	<u>Datos Generales del caso:</u> Denominación del caso; sede; si es del “Código Procedimiento Penal” o “Código Procesal Penal”; Importancia; Síntesis de los hechos. <u>Datos específicos del caso:</u> Entidad o entidades	Tipo de parte; Apellidos y Nombres; tipo y número de documento; sexo; edad; condición; si es población LGTBI; fecha de detención; si está activo el registro o no.	El registro de información de casos se realiza en un Cuaderno de Registro donde detallan la fecha de ingreso, el documento con el cual ingresa el caso, el detalle, y el descargo. No obstante, reconocen contar con un sistema de

39 Cabe señalar además que tanto el Poder Judicial como la Policía Nacional informan que no cuentan con directivas sobre el registro y actualización de expedientes.

tipo de delitos que se consignan al agraviado, fecha del hecho; nombres y apellidos partes procesales; tipo de parte, cantidad de folios de la denuncia, anexos que forman parte del expediente.	agraviadas; inculpados; Delitos del caso; Abogado asignado al caso; N° de carpeta, fiscalía y despacho; N° de expediente y el juzgado o sala al que corresponda; Etapa procesal; Actividades procesales: Fecha, modalidad, tipo de documentos, N° de documento, remitente/destinatario, descripción del documento. Escaneado que sustenta la actividad registrada; Agenda: actividad, asunto, fecha, hora, si requiere alerta de aviso, nota.		trámite documentario.
--	---	--	-----------------------

Fuente: Información recogida de las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción (noviembre, 2019) Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

Asimismo, se advierte en el Cuadro N° 5 que los campos consignados no solo difieren de una institución a otra; sino que además diferirían entre las sedes centrales y las descentralizadas.

**Cuadro N° 5**

**Registro de información de casos en las sedes desconcentradas de las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción**

**PREGUNTA: Listar los campos de registro de información de los casos que consideran en su plataforma. Por ejemplo, origen del caso (denuncia policial, denuncia de la Contraloría, denuncia de un particular), nombre del denunciado, agraviados, entre otros**

	Áncash	Arequipa	Ayacucho	Junín	Lima Norte
<b>Poder Judicial</b>	No precisa.	Expediente; Nombre del procesado; Instancia actual, Ubicación; Estado del expediente	Expediente; Nombre del procesado; Instancia; Motivo; Proceso; Fecha de Ingreso; Procedencia; Materia; Cuantía; Expediente Origen; Tipo Parte	Expediente; Nombre del procesado; instancia Actual, ubicación; Estado de Expediente.	No precisa.
<b>Ministerio Público</b>	Nombre del investigado y denunciante; Datos del agraviado, Etapa, instancia	N° de caso; Etapa; Delito. (Fiscal coordinador)	Nombre del Investigado; Materia; Delito; Año de inicio; Estado procesal; N° de caso	Caso, especialidad, Fecha de ingreso, Etapa, Delito, Datos del agraviado, instancia	No precisa.

<p><b>PPEDC – MINJUSDH</b></p>	<p>Nombre de imputados; Delito; Agravado; Abogado; Etapa procesal; Actividades Procesales; Importancia; Denominación del caso; tipo de proceso; fecha de ingreso; síntesis de los hechos</p>	<p>No precisa.</p>	<p>Tipo de caso; año; legajo; carpeta fiscal; N° de expediente; entidad agraviada; delito; Nombre de imputados; Abogado; Etapa procesal.</p>	<p>Tipo de caso; Inculpado; Agravado; Abogado a cargo; Instancia, Etapa procesal; Actividades procesales; Síntesis de los hechos; Denominación al caso y Legajo de la carpeta</p>	<p>N° de expediente; Legajo de la carpeta; Nombre de imputados; Etapa procesal; Delito; Estado actual; Abogado</p>
<p><b>DIRCOCORP - PNP</b></p>	<p>Datos generales; Tipo denuncia; Unidad; Libro; Fecha del hecho; Lugar del hecho; Registro de personas</p>	<p>Tipo de denuncia; Fecha de ingreso de la denuncia; Plazo de investigación; N° de carpeta fiscal; Fiscalía a cargo; Delito; Monto investigado; Lugar de los hechos; Nombre de la entidad, Instructor; Número de informe; Fecha de informe; Si es caso emblemático; Otros;</p>	<p>No precisa.</p>	<p>Nombre de imputados; Delito; Fecha del hecho. (Área de apoyo al MP)</p>	

Fuente: Información recogida de las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción (noviembre, 2019). Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

Como puede apreciarse, la falta de uniformidad en la información dificulta el seguimiento de los casos, la identificación de los denunciados, investigados o procesados; y constituye un obstáculo para una futura interoperabilidad de los sistemas. Además, no permite elaborar políticas públicas en base a evidencia uniforme y consistente. Por ejemplo, podría resultar útil determinar con facilidad y precisión el número de casos de corrupción seguidos en contra de autoridades por región, nivel gubernamental, tipo de autoridad, año. Ello, permitiría evaluar la incidencia de delitos en determinada región y período y focalizar las políticas regionales para la prevención y sanción de actos de corrupción.

Asimismo, en el **Anexo N° 2** del presente documento detallamos las respuestas brindadas por las entidades analizadas respecto al flujo de procesos que cada una de ellas sigue en el marco de la investigación y sanción de un hecho de corrupción.

▣ **Las sedes desconcentradas de las entidades analizadas presentan dificultades técnicas para el cumplimiento de sus labores (dimensión técnica)**

Para el desarrollo de este punto partimos de una batería de problemas tipo que se podían presentar en las sedes desconcentradas de las entidades consultadas: servicio de internet lento o insuficiente; servidores insuficientes, inadecuados o inexistentes; computadoras o impresoras insuficientes y/o

desfasadas; parque informático no estandarizado (computadoras y/o impresoras de diferentes marcas que dificultan la interoperabilidad y el mantenimiento); servicio de mantenimiento con demoras o de mala calidad, etc.

De acuerdo con la información remitida por las oficinas desconcentradas de las entidades consultadas, cuyo detalle ofrecemos en el **Anexo N° 3**, se pueden advertir los siguientes hallazgos:

- Las oficinas desconcentradas del Ministerio Público fuera de la provincia de Lima son las que reportan mayores dificultades técnicas para el cumplimiento de sus labores. En los casos de Junín, Ayacucho y Ancash, las sedes desconcentradas del Ministerio Público reportan como propios todos los problemas de la tipología descrita en el Anexo N° 3. Adicionalmente, a los problemas reportados, de acuerdo al estudio de pre inversión del PIP con código N° 2413075 más del 40% de los equipos existentes en el Ministerio Público se registran con un estado regular a muy malo y tienen una antigüedad mayor a 5 años.<sup>40</sup>
- En el caso de Junín, el Ministerio Público reporta al igual que en Ayacucho y Ancash que el mantenimiento tanto del software como del hardware se realiza desde la sede central. Sin embargo, esta situación se agrava en dicha sede por una alta rotación del personal de la Oficina de Informática.
- En Ayacucho, la sede del Poder Judicial informó, entre otros aspectos, que tiene dificultades con el traslado de los equipos que requieren mantenimiento. Asimismo, señaló que encuentran dificultades en la comunicación o acceso a la información con las oficinas desconcentradas de otras instituciones, porque cada institución maneja sus propios sistemas informáticos y sus propios registros de los procesos que tramita.
- En Arequipa, la sede del Ministerio Público reportó que tiene problemas con el acceso a internet satelital en las sedes alejadas.<sup>41</sup> Ese mismo problema es reportado por la PNP de Ancash. Si bien no se ha detallado en las respuestas de otras regiones, el problema del acceso a internet en sedes alejadas de los principales centros poblados podría ser un problema generalizado en las entidades públicas con oficinas en dichos lugares.
- En Ancash la PNP (XII MACREPOL) informó que no cuentan con servidores siendo además de suma importancia un adecuado servicio de internet y servicios informáticos por las distancias que hay entre las diferentes subsedes y la sede principal de la región, como advierte el Poder Judicial. Asimismo, la PNP de la jurisdicción revela que RENIEC no facilita en el sistema de denuncias policiales la ficha de los menores de edad.

▣ **A pesar de las dificultades se vienen llevando a cabo algunos importantes avances en temas de digitalización y elaboración de estadísticas y reportes especializados**

Respecto al eje de digitalización, es importante resaltar que el Poder Judicial ve con optimismo la labor que se realiza en el marco del proyecto de Expediente Judicial Electrónico, que se viene implementando en las subespecialidades Comercial, Tributaria y Laboral. Por su parte, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, viene trabajando en la digitalización de ciertos documentos porque su sistema se encuentra habilitado para ello

<sup>40</sup> Óp. Cit. p. 222.

<sup>41</sup> De acuerdo con información del Ministerio Público, esta entidad cuenta con 595 sedes con servicio de internet con un ancho de banda de 3Mbps, de las cuales (408) tienen conexión vía ADSL, y (187) a través de conexión satelital; y hay (58) sedes que no cuentan con servicio de internet. Estudio de pre inversión a nivel de perfil del Programa de Inversión Pública: "Mejoramiento de los servicios de justicia en materia penal en el Perú" (2019), p. 154.

El Ministerio Público viene ejecutando un Proyecto de Inversión Pública para la implementación de la Carpeta Fiscal Electrónica dentro del Programa de Inversión Pública “Mejoramiento de los servicios de Justicia en Materia Penal en el Perú”, este proyecto permitirá sentar el camino hacia la interoperabilidad con los diferentes actores involucrados en la investigación de delitos, además de procurar mayor celeridad procesal. Mientras que la Policía Nacional (DIRCOCOR) se encuentra desarrollando *in house* un sistema WEB de gestión de carpetas fiscales, en PHP, con base de datos MYSQL y con *framework* LARAVEL. El referido sistema gestionaría carpetas fiscales en tiempo real y emitiría reportes estadísticos, con acceso vía dispositivo móvil.

Con relación a los avances en la generación de estadística y elaboración de reportes especializados, cabe resaltar que, pese a las limitaciones descritas anteriormente, resulta positivo que el Ministerio Público y la Procuraduría Pública especializada en delitos de corrupción - MINJUSDH se encuentren trabajando en la elaboración de estadísticas y reportes especializados para las entidades agraviadas por delitos de corrupción, tal como se muestra en el Cuadro N°6.

**Cuadro N° 6**  
**Sobre la generación de estadísticas y elaboración de reportes especializados en las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción**

PREGUNTA: La plataforma o sistema empleado, ¿permite generar estadísticas?			
PODER JUDICIAL	MINJUSDH- PPEDC	MINISTERIO PUBLICO	PNP- DIRCOCORP
Sí.	Solo se generan reportes básicos de los casos. <sup>42</sup>	El Sistema tiene su módulo de reportes con estadísticas básicas.	No.
PREGUNTA: La plataforma o sistema empleado, ¿permite elaborar de manera ágil mapas de delitos por año, tipo de delitos, tipo de infractor, parte agraviada, entre otros?			
No, pero se puede extraer datos para realizar el análisis respectivo.	Actualmente no.	La Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad ha desarrollado un Aplicativo Web Piloto de Mapas de incidencia de delitos en base a una herramienta de Sistema de Información Geográfica, en el que se muestran denuncias por delitos, años e información relevante para el diseño de políticas.	No.
PREGUNTA: ¿Se informa sobre el resultado de estadísticas o hallazgos a otras instituciones del Estado para que puedan adoptar las acciones correspondientes en el marco de sus funciones a través de la adopción de políticas o mejoras de procedimientos internos? Por ejemplo, en el caso de programas sociales, ¿se informa a las instituciones correspondientes, respecto a la recurrencia de una conducta por parte de sus funcionarios en aras de generar alertas que les permita evaluar sus procedimientos internos?			

42 Se tiene pendiente la implementación del sistema de información *Business Intelligence*.

No precisa.	La PPEDC empezó a elaborar informes especiales, desde el 2018.	La Sub Gerencia de Estadística de la Oficina de Racionalización y Estadística (ORACE) informa sobre las estadísticas de denuncias y delitos al INEI, MININTER, MIMP, y otras entidades. Asimismo, el MP publica boletines mensuales y anuarios estadísticos, conteniendo información que incluye carga procesal y delitos denunciados. <sup>43</sup>	No precisa.
-------------	--	--	-------------

Fuente: Información recogida de las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción (noviembre, 2019)  
Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

Mención especial merece la Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad (OFAEC) del Ministerio Público, encargada de diseñar, proponer y evaluar políticas dirigidas a la prevención y persecución de la criminalidad organizada, trata de personas, tráfico ilícito de drogas, corrupción de funcionarios, delitos ambientales, lavado de activos y delitos conexos. La mencionada oficina cuenta entre sus funciones, las siguientes: i) Proponer directrices criminológicas, ii) Formular indicadores clave para el análisis, gestión y evaluación de las políticas institucionales contra la criminalidad organizada; iii) Desarrollar un análisis estratégico, predictivo y prospectivo de la criminalidad organizada y delitos conexos. La referida oficina ha elaborado informes de análisis sobre Lavado de Activos en Minería ilegal, así como guías de persecución del delito y protocolos de protección de víctimas. A la fecha, además, ha iniciado la elaboración del Informe de análisis sobre corrupción de funcionarios.

Todas estas acciones resultan importantes en el camino hacia la digitalización y el fortalecimiento en la elaboración de estadísticas y reportes especializados. No obstante, si estos esfuerzos institucionales se dieran en el marco de la implementación de un plan de interoperabilidad que establezca un modelo de gobernanza sostenible en las instituciones involucradas y se diera de forma articulada con el actual Programa de Inversión Pública “Mejoramiento de los servicios de Justicia en Materia Penal en el Perú” aprobado en noviembre del 2019, cofinanciado por el BID, por un monto ascendente a US\$ 200 millones, se podrían obtener avances notables en materia de interoperabilidad en el sistema de justicia penal de nuestro país con una repercusión favorable en lo que respecta a la investigación y sanción de hechos de corrupción.

Asimismo, y de acuerdo a los hallazgos arriba reportados, se aprecia que en la actualidad el nivel de madurez de la interoperabilidad respecto de las entidades involucradas en la investigación y sanción de actos de corrupción permanece por debajo del nivel 1 de los 3 niveles, al igual que lo reportado en el diagnóstico sobre el nivel de madurez de la interoperabilidad en el Sistema de Justicia Penal elaborado en el año 2014, en el marco de la implementación del Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana (Accede).

43 El Ministerio Público cuenta además con una herramienta Inteligente para el análisis del delito y la violencia (SIADEV) para la transformación, integración, análisis de datos, tendencias y perfiles de hechos delictivos.



CAPÍTULO IV

**INTEROPERABILIDAD  
EN EL SISTEMA DE  
JUSTICIA PENAL EN EL  
MARCO DE PROGRAMAS  
Y PROYECTOS DE  
INVERSIÓN**

En este apartado presentamos los esfuerzos más importantes desplegados por el Estado peruano para promover la interoperabilidad en el ámbito de la justicia penal y que nos sirven para explicar el actual estado de la interoperabilidad entre las entidades vinculadas a la investigación y sanción de delitos de corrupción advertido a partir de la supervisión defensorial cuyos resultados hemos presentado en el capítulo anterior. En esa línea, reseñamos de forma crítica los alcances que tuvo el Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana (Accede) en lo relacionado con el componente: “Una mejor interoperabilidad entre las institucionales del Sistema de Administración de Justicia” y vinculado al Sistema de Administración de Justicia Penal. Asimismo, presentamos los alcances del nuevo proyecto de inversión sobre “Mejoramiento de los servicios de justicia en materia penal en el Perú” recientemente aprobado y describimos los proyectos que se encuentran vinculados con la interoperabilidad en el SAJ Penal.

Para el desarrollo de este apartado se ha revisado y analizado la bibliografía correspondiente a la implementación del primer programa en mención y el estudio de factibilidad del segundo programa de inversión. Asimismo, se han sostenido entrevistas con el fin de conocer y comprender la percepción de los funcionarios involucrados en la temática respecto a la fragmentación del sistema y las dificultades que enfrentaron durante su ejecución.

#### **4.1. LA INTEROPERABILIDAD EN EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS BRINDADOS A LA POBLACIÓN PERUANA (ACCEDE)**

##### **4.1.1. Aspectos Generales del Programa**

La Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), fue creada mediante la Ley N° 28083, publicada el 04 de octubre del 2003, con el mandato de proponer un Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia.

En el año 2006, producto de las reuniones de un colectivo conformado por representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Academia de la Magistratura, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, Instituto Nacional Penitenciario y Ministerio de Economía y Finanzas, autodenominado “Grupo impulsor del Programa de Inversión Pública para la modernización de la Administración de Justicia”, se obtuvo el diseño de un Estudio de Preinversión a nivel de perfil para articular los diversos proyectos contenidos en el Plan Nacional elaborado por CERIAJUS. El referido Programa de Inversión Pública recibió el nombre de “Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la Mejora de los Servicios Brindados a la Población Peruana -PMSAJ”<sup>44</sup>, y fue declarado viable por el MEF en el año 2011<sup>45</sup>. Asimismo, la Unidad Ejecutora del Programa fue creada mediante Resolución Ministerial N° 0030-2012-JUS en el Pliego 006: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (UE-PMSAJ-MINJUSDH).

En el referido marco, el Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo suscribieron en el año 2012 el Contrato de Préstamo 2534/OC-PE, el cual financiaría la ejecución del Programa hasta por un monto de US\$36 millones. El presupuesto del Programa se incrementó a US\$41,868,239 en el año 2018, de los cuales US\$12,996,867 correspondían al componente “Mejor interoperabilidad entre las instituciones

44 Términos de Referencia: Consultoría para la elaboración del Estudio de Preinversión específico del Proyecto II - Modernización de los servicios de resocialización de menores a nivel nacional (PMSRM), [http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/documentos/TdR\\_General\\_Firma\\_Consultoria\\_Individual\\_PJ011109.pdf](http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/documentos/TdR_General_Firma_Consultoria_Individual_PJ011109.pdf)

45 MINJUSDH. Informe para la Transferencia de Gestión del Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana (Accede) [https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/10/03\\_Informe-Para-la-Transferencia-de-Gesti%C3%B3n-ACCEDE.pdf](https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/10/03_Informe-Para-la-Transferencia-de-Gesti%C3%B3n-ACCEDE.pdf)

del SAJ” (énfasis agregado). El presupuesto original y el presupuesto final del Programa se muestran en el siguiente cuadro. El proyecto inició su ejecución aproximadamente a principios del mes de abril del 2012.<sup>46</sup>

**Cuadro N° 7**  
**Presupuesto del Programa Accede**

Componente	Presupuesto original en US\$	Presupuesto 2018 en US\$
Mejor interoperabilidad entre las instituciones del SAJ	10,359,933	12,996,867
Mayor cobertura del Sistema de Administración de Justicia con menor carga y mayor acceso	9,642,839	13,547,852
Otros componentes	15,998,999	13,269,233
<b>Total</b>	<b>US\$36,000,000</b>	<b>US\$41,868,239</b>

Fuente: Informes de Transferencia de Gestión del Programa Accede. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

Las entidades beneficiarias del Programa fueron el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), el Poder Judicial (PJ), el Ministerio Público (MP), la Academia de la Magistratura (AMAG), el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), el Tribunal Constitucional (TC), el Ministerio del Interior (MININTER) y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE).

El Organismo Ejecutor era el MINJUSDH, que actuaba por intermedio de la Unidad Ejecutora del Programa PMSAJ. El Poder Judicial, representado por la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP-PMSAJ-PJ), era responsable de la ejecución de las intervenciones cuyo beneficiario principal era dicho organismo y la Academia de la Magistratura. La extensión del plazo de ejecución se solicitó mediante un oficio el 15 de marzo de 2018, tras las coordinaciones respectivas, el plazo se extendió hasta el 31 de marzo de 2019, mediante documento 1042/2018 del Banco Interamericano de Desarrollo.

#### 4.1.2. Análisis sobre los alcances del Programa Accede

La primera etapa del Programa Accede se enfocó en 4 componentes:

- Componente 1: Mayor cobertura del Sistema de Administración de Justicia (SAJ) con menor carga y mayor acceso.
- Componente 2: Mejor interoperabilidad entre las instituciones del SAJ.
- Componente 3: Eficiente capacidad de planificación en el SAJ.
- Componente 4: Adecuadas condiciones para la Resocialización del Adolescente Infractor.

Los proyectos y actividades programadas fueron las siguientes:<sup>47</sup>

*A cargo del Programa Accede (ejecutado por el MINJUSDH):*

- Diseño de la Arquitectura Tecnológica del Sistema de Administración de Justicia (SAJ).
- Desarrollo de un sistema integrado de los servicios del MINJUSDH.
- Mejoramiento del sistema integrado de identificación de procesados y sentenciados del INPE.
- Desarrollo del sistema de gestión de expedientes y resoluciones para el TC.

<sup>46</sup> Tomamos como referencia dicha fecha puesto que no disponemos de la información precisa. De acuerdo a la consulta de los informes de gestión del Programa bajo análisis tenemos conocimiento que a partir del 01 de abril del 2012 entró en vigencia el contrato del director ejecutivo del Programa ACCEDE y desde el 29 de julio de 2011 a marzo del 2012 el programa no contrató consultores.

<sup>47</sup> Informe para transferencia de gestión del Programa Accede de setiembre de 2018.

- Desarrollo del sistema informático para el MININTER.
- Mejoramiento de la plataforma tecnológica de información del CNM.
- Mejoramiento del sistema de información del RENAESPPE -MPFN.

*A cargo de la Unidad Ejecutora del Poder Judicial:*

- Integración informática de servicios comunes del SAJ.
- Desarrollo del sistema de gestión académica/ e-learning de la AMAG.
- Implementación de videoconferencias como apoyo a procesos judiciales.

Cabe destacar que, de todas las actividades programadas en el componente de Interoperabilidad, las que involucrarían interoperabilidad entre entidades del SAJ Penal<sup>48</sup> serían las siguientes:

- Diseño de la Arquitectura Tecnológica del Sistema de Administración de Justicia (SAJ).
- Mejoramiento del sistema integrado de identificación de procesados y sentenciados del INPE.
- Mejoramiento del sistema de información del RENAESPPE -MPFN.
- Integración informática de servicios comunes del SAJ.

De acuerdo con los informes de gestión elaborados por la Unidad Ejecutora responsable de la implementación del Programa Accede, 35 logros fueron reportados entre el año 2012 y 2017, enmarcados en el componente 2 sobre “Mejor interoperabilidad entre las instituciones del Sistema de Administración de Justicia”. En el **anexo 4** adjuntamos la lista detallada de los logros en mención considerados en el informe de gestión del Programa Accede de setiembre del 2018.

Del análisis de los logros en materia de interoperabilidad se aprecia que una mayoría notable consistió en proyectos dirigidos al fortalecimiento tecnológico para una futura interoperabilidad antes que logros vinculados con una efectiva interoperabilidad.

A continuación, presentamos los principales aspectos advertidos con relación a los alcances del Programa Accede, en lo relacionado al componente N° 2 sobre ‘Mejor interoperabilidad entre las instituciones del SAJ’ y vinculados al Sistema de Administración de Justicia Penal.

#### ▣ **Un Programa con Gobernanza débil**

La gestión de la Gobernanza en materia de interoperabilidad, según el Estudio de Factibilidad del Programa de Inversión Pública, consiste en la gestión de las condiciones políticas, legales y estructurales que sean relevantes para el desarrollo y utilización de aplicaciones interoperables, además de la coordinación y alineación de los procesos de negocios y arquitecturas de información que traspasan los límites intra y extra organizacionales<sup>49</sup>. En ese sentido, la gobernanza implica que exista una instancia de dirección proactiva que sea la responsable de dar las pautas y directrices, asegurar el soporte y los recursos tecnológicos, hacer el seguimiento para advertir las debilidades y limitaciones; de modo que se puedan alcanzar las metas proyectadas, o en su defecto hacer los ajustes correspondientes.

Conforme se señaló en el capítulo sobre el desarrollo normativo en materia de interoperabilidad del presente informe, el Marco de Interoperabilidad del Estado peruano se debe gestionar, entre otros niveles, por una adecuada interoperabilidad a nivel organizacional, que involucra el alineamiento de objetivos, procesos, responsabilidades y relaciones entre las entidades de la Administración Pública para

48 Algunas actividades estaban dirigidas a fortalecer la interoperabilidad interna de las entidades integrantes del Programa.

49 Estudio de Factibilidad del Programa de Inversión Pública: Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la Mejora de los Servicios Brindados a la Población Peruana –PMSAJ-Primera Etapa (2011).  
[http://ofi5.mef.gob.pe/appFs/Download.aspx?f=2054\\_MAGOMEZ\\_201154\\_12121.pdf](http://ofi5.mef.gob.pe/appFs/Download.aspx?f=2054_MAGOMEZ_201154_12121.pdf)

intercambiar datos e información para el ejercicio de sus funciones en el ámbito de sus competencias. No obstante, las instituciones involucradas en la ejecución del Programa Accede conformaron un Comité Interinstitucional que sesionó sólo cuatro veces en un período de cuatro años entre 2012 y 2016<sup>50</sup>. Sesionando una vez en promedio por año de ejecución del proyecto, difícilmente se pudo garantizar el alineamiento de objetivos, proceso, responsabilidades y relaciones entre las entidades involucradas en el proyecto.

Según el Estudio de Factibilidad del Programa de Inversión Pública correspondiente, la conformación de un Comité de Coordinación Interinstitucional constituía uno de los arreglos institucionales previstos para la fase operación del Programa. Asimismo, los convenios interinstitucionales entre las instituciones del SAJ, constituirían las herramientas para la “operación” de las mismas, con orientación a la implementación del nuevo modelo de gestión administrativa y jurisdiccional<sup>51</sup>.

Tan importante era la conformación del referido Comité, que el Poder Ejecutivo presentó al Congreso el Proyecto de Ley 1626/2016-PE, proponiendo la creación del Consejo Interinstitucional Permanente de Cooperación, Coordinación y Seguimiento de las políticas en materia de justicia – Inter Justicia; sin embargo, pese a las opiniones favorables de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, y de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el referido proyecto no fue debatido en el Pleno.<sup>52</sup>

Asimismo, si bien se celebraron algunos convenios de cooperación interinstitucional, como el suscrito el 8 de setiembre de 2015 entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio Público para, entre otros compromisos, ejecutar el proyecto “Mejoramiento de los servicios de información del Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva (RENADESPPLE)”, en la práctica sus resultados fueron poco efectivos.

▣ **Logros focalizados en el fortalecimiento institucional para la interoperabilidad y pocos resultados en la interoperabilidad efectiva de las entidades participantes.**

Las actividades y logros obtenidos en materia de interoperabilidad están vinculados principalmente al fortalecimiento tecnológico de cada institución del SAJ. No obstante, no se llegó a lograr una real y efectiva interoperabilidad entre ellas.

Según el Informe de transferencia de gestión del Programa de setiembre de 2017, a esa fecha, de US\$ 41.13 millones de presupuesto de inversión, el Programa Accede ejecutó el 73%<sup>53</sup>. Sin embargo, en el desarrollo de los componentes se señala que el avance financiero acumulado era del 58%, encontrándose el proyecto “Mejoramiento del sistema de información del RENADESPPLE” con 5% de avance financiero.

Pese a lo importante del porcentaje de ejecución (73%), las actividades en las que logró avanzar el Programa eran las referidas a planes piloto, diseños de manuales, adquisición de hardware y al fortalecimiento tecnológico de las entidades involucradas, antes que lograr una efectiva interoperabilidad entre las entidades del SAJ, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

50 Según se aprecia en el Informe para transferencia de gestión del Programa Accede de setiembre de 2018.

51 Estudio de Factibilidad del Programa de Inversión Pública: Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la Mejora de los Servicios Brindados a la Población Peruana –PMSAJ-Primera Etapa(2011).[http://ofi5.mef.gob.pe/appFs/Download.aspx?f=2054\\_MAGOMEZ\\_201154\\_12121.pdf](http://ofi5.mef.gob.pe/appFs/Download.aspx?f=2054_MAGOMEZ_201154_12121.pdf)

52 Proyecto de Ley que crea el Consejo Interinstitucional Permanente de Cooperación, Coordinación y Seguimiento de las Políticas Públicas en Materia de Justicia- Inter Justicia. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt\\_2011.nsf/visbusqpramdoc162101626?opendocument](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqpramdoc162101626?opendocument)

53 Informe de transferencia de gestión de setiembre de 2017, remitido a la Secretaría General del Ministerio de Justicia mediante Oficio N° 489-2017-UE-PMSAJ-MINJUS

**Cuadro N° 8**

**Logros del Programa Accede en el componente de interoperabilidad a setiembre de 2017**

Logros en el componente 2			Monto en Soles
	Categorías <sup>54</sup>	N° de logros	
<b>Orientados a una futura interoperabilidad</b>	Fortalecimiento tecnológico	8	11' 978 784
	Fortalecimiento tecnológico específico: Adquisición, remodelación y/o mejora de hardware y otros.	6	4' 215 763
	Sistema de Gestión de expedientes, resoluciones, documentos o datos: Elaboración, implementación, mejoramiento y/o digitalización (TC, CNM)	5	2' 491 609
	Diseño de pilotos de interoperabilidad	2	1' 352 449
	Otros	11	5' 628 807
<b>Orientados a una efectiva interoperabilidad en el SAJ Penal</b>	Diseño del Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia en materia Penal, en coordinación con el CONAPOC.		US\$ 70 000
	Diseño de un piloto de interoperabilidad en el marco del RENAESPPLLE.		US\$ 37 700

Fuente: Informe de transferencia de gestión del Programa Accede de setiembre de 2018. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

Finalmente, el informe de setiembre del 2017 señala entre los asuntos urgentes de prioritaria atención, la culminación de los proyectos concernientes al desarrollo de sistemas de información para el MINJUSDH, INPE y RENAESPPLLE.

Por su parte, en el Informe de Transferencia de Gestión del Programa de setiembre de 2018, informó que el estado de inversiones al 1 de abril de 2018 era del 82.7% de un total de US\$ 41,13 millones. El informe no precisa los logros obtenidos entre setiembre de 2017 y setiembre de 2018.

Es necesario precisar que, el 30 de junio de 2019, el Programa Accede fue formalmente liquidado. La Oficina General de Administración (OGA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos asumió el cierre de las últimas actividades pendientes de esta Unidad Formuladora, así como la recepción de los activos y acervo documentario. El informe de término de actividades se encontraba en proceso de elaboración a diciembre de 2019, fecha en la que solicitamos información para la elaboración del presente documento, sin obtener mayor respuesta de parte de esta entidad.

54 Cabe resaltar que estas categorías se formaron de acuerdo con el tipo de logro realizado y el número de veces que se reportaron desde entidades distintas.

En suma, si bien el Componente 2 del Programa tenía por objeto obtener una mejor interoperabilidad entre las instituciones del Sistema de Administración de Justicia; las actividades realizadas y logros obtenidos están vinculados más al fortalecimiento tecnológico de las entidades participantes para una futura interoperabilidad, que a una efectiva interoperabilidad entre las instituciones del SAJ, salvo las siguientes excepciones vinculadas al SAJ Penal:

- El diseño de un piloto de interoperabilidad/desarrollo de un sistema de información en el marco del Registro Nacional de detenidos y sentenciados a pena privativa de libertad (RENADESPPLE).
- El diseño del Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia en materia Penal, en coordinación con el CONAPOC.

Pese a ello, cabe anotar que las dos actividades arriba referidas constituyen esfuerzos de interoperabilidad muy distantes del indicador fijado en el Estudio de Factibilidad del Programa: “8 entidades del SAJ integradas y automatizadas en un nodo judicial al tercer año de implementación del Programa de Inversión”.

#### 4.1.3. Análisis sobre los alcances del Programa Accede en el RENADESPPLE

El Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva (RENADESPPLE) fue creado a través de la Ley N° 26295 del 22 de febrero de 1994 como un banco de datos actualizados con información que permite identificar y localizar a las personas detenidas por miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y por mandato judicial, así como el adecuado seguimiento estadístico de todas las etapas del proceso penal de quienes están sujetos a investigación, incluidos los sentenciados a pena privativa de libertad efectiva.

Si bien la organización y administración del Registro está a cargo del Ministerio Público, la norma citada crea una Comisión Coordinadora, con el objetivo de asegurar el adecuado y permanente funcionamiento y la generación suficiente de información del Registro, conformada por representantes de la Defensoría del Pueblo, del Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Poder Judicial y un representante de la Comisión de Derechos Humanos y Pacificación del Congreso de la República.

La información de las detenciones e internamiento de los sentenciados a pena privativa de la libertad efectiva en los centros penitenciarios es proporcionada por el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, el Poder Judicial y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE). El RENADESPPLE es, en resumen, el típico Registro que requiere una adecuada articulación de las entidades obligadas, incluso, cierto nivel de interoperabilidad de sus sistemas informáticos.

Por este motivo, se incorporó dentro del Componente 2 “Mejor interoperabilidad entre las instituciones del SAJ”, el Proyecto de Inversión Pública (PIP) “Mejoramiento de los Servicios de Información del Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva RENADESPPLE-Fiscalía de la Nación”. El año 2017 la Oficina de Proyectos e Inversiones del Ministerio de Justicia aprobó el PIP.<sup>55</sup>

55 Oficio N°000600-2018-MP-FN-GG.

Como antecedente de este proyecto, podemos citar el logro reseñado por la Unidad Ejecutora a cargo del Programa Accede en el año 2012 referido al “Diseño de un Piloto de Interoperabilidad en el marco del Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva (RENADESPPLE), administrado por el Ministerio Público-Fiscalía de la Nación (MP-FN)”

Nuestro análisis se circunscribe al proceso de ejecución del Componente 1 del PIP aprobado en el año 2017, a cargo del Programa Accede, consistente en una “Adecuada infraestructura informática para adoptar nuevas herramientas tecnológicas y gestión de la información”. Ello, por tratarse del único componente del Proyecto vinculado al tema de interoperabilidad.<sup>56</sup>

El componente 1 implicaba la realización de las siguientes actividades<sup>57</sup> que debían culminar el 29 de marzo de 2019:

- Desarrollo de consultoría para la elaboración de los Procesos y procedimientos MAPROS del RENADESPPLE.
- Desarrollo e implementación de un nuevo Sistema de RENADESPPLE.
- Adquisición de servidores tipo Blade.
- Supervisión de desarrollo del sistema (nuevo).
- Adquisición de Software Oracle para Sistema Información (nuevo).

A continuación, presentamos los principales aspectos advertidos con relación al proceso de ejecución del Componente 1 del proyecto en mención.

▣ **Se contrató una consultoría para determinar cómo ejecutar el Proyecto, pero al final no se siguieron sus recomendaciones**

De acuerdo con la información brindada por los representantes del Ministerio Público en el RENADESPPLE y los documentos de sustento remitida, a inicios de mayo de 2018 se definieron las siguientes competencias: (i) El Programa Accede sería la Unidad Ejecutora (dependiente del MINJUSDH); (ii) RENADESPPLE sería el beneficiario; y (iii) La Oficina central de tecnologías de la información del Ministerio Público asumiría la Dirección Técnica - OCTI-MP.

Dichas funciones se ejecutarían dentro del marco establecido por la consultoría contratada por el Programa Accede, que había culminado en febrero de 2018, la misma que determinó que una firma debería realizar el Desarrollo del Sistema, detallándose además los requerimientos funcionales y no funcionales, los perfiles de los profesionales que debía contratar la empresa, un cronograma de trabajo y un estudio de mercado<sup>58</sup>.

Sin embargo, mediante el Oficio N° 363-2018-UE-PMSAJ.MINJUSDH, el Director Ejecutivo del Programa Accede solicitó al despacho del Fiscal de la Nación, que evaluara la posibilidad de que el desarrollo del Sistema se haga a través de consultores individuales bajo la dirección técnica de la OCTI-MP<sup>59</sup>. La alternativa fue elevada al despacho del Fiscal de la Nación, recibiendo como respuesta la viabilidad de la propuesta, pero pidiéndose garantizar unos Factores Críticos de Éxito (FCE) para que el proyecto pueda realizarse en condiciones y tiempos estimados.<sup>60</sup>

56 Los otros componentes del PIP bajo análisis fueron: Componente 2: Adecuado equipamiento y mobiliario funcional; Componente 3: Mayor institucionalidad para la gestión de la información; Componente 4: Mayores capacidades del personal.

57 Las dos últimas actividades habrían sido adicionadas mediante OFICIO N°642 y 657-2018-UE-PMSAJ-MINJUS.

58 Oficio N° 001600-2019-MP-FN-RENADESPPLE.

59 Oficio N° 363-2018-UE-PMSAJ-MINJUS.

60 Oficio N° 000600-2018-MP-FN-GG.



❑ **No se atendieron los principales Factores Críticos de Éxito (FCE) planteados por la Fiscalía de la Nación para aceptar el cambio en el formato de ejecución del proyecto**

Para efectos ilustrativos, en el siguiente cuadro comparamos los principales Factores Críticos de Éxito advertidos por la Fiscalía de la Nación para el cambio en la modalidad de ejecución del proyecto del Sistema de Información para el RENAESPPE junto a la respuesta desde el Programa Accede, y lo sucedido con el proyecto.

**Cuadro N° 9**  
**Cuadro comparativo de los Factores Críticos de Éxito (FCE) más relevantes para el cumplimiento del objetivo, propuestos por el Ministerio Público para el desarrollo del Sistema del RENAESPPE y la respuesta del Programa Accede**

Factores Critico de Éxito (FCE) planteados por el MPFN	Respuesta del Programa Accede	Lo sucedido en el proyecto
Se debe garantizar la contratación y pago oportuno de los consultores, y en caso dejen de participar, ACCEDE debe tener los reemplazos en menos de un mes.	Se han fijado a los responsables tanto de quienes llevarán los procesos para contratar (RENAESPPE, OCTI y ACCEDE), como los que harán el acto mismo de contratación y el pago efectivo (ACCEDE).	El equipo de consultores nunca estuvo completo durante el plazo de ejecución del Proyecto.
Los recursos materiales (Hardware, Software, Licencias de Sistema Operativo y de DMBS) deben estar disponibles en la Fase de Ejecución del Proyecto.	Los recursos serán dotados por el MPFN ya sea a través de RENAESPPE o de la OCTI.	No se adquirieron los servidores necesarios para ejecutar el Proyecto.
Gestión del Proyecto basado en un modelo orientado a la Planificación (PMBOK)	Requisito mínimo del Líder del Proyecto que dirigirá el equipo: Cursos o especialización en Gestión de Proyectos PMBOK.	Se contrató un líder del Proyecto que renunció en enero del 2019.
Constitución del Proyecto” y “Plan del Proyecto” aprobados por el Comité de Dirección de RENAESPPE. Especificándose estar de acuerdo con: 1. Alcance del Proyecto 2. Modelo del Proceso de RENAESPPE a automatizar en el Proyecto. 3. Arquitectura de Solución 4. <b>La Participación de sus equipos técnicos elaborando (...) componentes de software que les corresponde y participar activamente durante todo el proyecto (...) el alcance del Proyecto esencialmente se basa en la INTEROPERABILIDAD.</b>	Ambos documentos “serán elaborados por el Líder de Proyecto (...) Asimismo, contará con insumos (...) para contratar el Servicio para el “Diseño, Desarrollo e Implementación del Sistema de Información para el RENAESPPE”, según la metodología exigida.” 1. “El alcance se encuentra definido, (...) podrá recibir ajustes con el desarrollo del trabajo de campo.” 3. La arquitectura de solución “estará condicionada y alineada a los estándares de la OCTI del MPFN.” 4. “Todos los entregables que presenten los consultores	No se logró el desarrollo ni la implementación de un nuevo Sistema de RENAESPPE
5. Gestiones necesarias para garantizar la sostenibilidad de la solución luego de su pase a Producción.	individuales (...) contarán con: • Las conformidades funcionales de RENAESPPE.	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las conformidades técnicas de OCTI del MPFN.</li> </ul> La conformidad administrativa de ACCEDE.	
Los consultores miembros del equipo del Proyecto deberán poseer las credenciales exigidas en el TDR y experiencia previa comprobable.	“Los TDR para contratar (...) contarán con el visto bueno de RENAESPPLLE, OCTI del MPFN y ACCEDE.” ACCEDE llevará el proceso administrativo de contratación.”	No se dispone de información.
Definición de reglas de negocio debidamente detalladas y documentadas, así como sus escenarios de aplicabilidad	Estas “son funciones del equipo de trabajo (...) serán incluidas como actividades dentro del desarrollo del proyecto.”	No se dispone de información.
Definición de procesos de negocio: Situación actual (AS IS) y situación futura (TO BE) debidamente documentados y validados.	Se ha cumplido.	

Fuente: Acta de Reunión 08 junio 2018 proporcionada por los representantes del Ministerio Público en el RENAESPPLLE. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

Mediante Oficio N° 001192-2018-MP-FN-RENAESPPLLE del 17 de julio del 2018, la Dirección del RENAESPPLLE le solicitó al BID interceder ante el Programa Accede debido a la paralización de las consultorías y otras actividades del proyecto.

Luego de dicha solicitud, desde agosto del 2018 la Unidad Ejecutora del MINJUSDH, responsable del Programa Accede, empezó a contratar a los consultores hasta completar la nómina en el mes de diciembre del mismo año.<sup>61</sup> Sin embargo, en octubre de ese año, la Dirección del RENAESPPLLE informó sobre la falta de pago de los consultores respecto a su primer entregable, y que no se habría contratado hasta ese momento al supervisor solicitado<sup>62</sup>. Como consecuencia, se produciría una paralización del proyecto del 12 al 23 de octubre de 2018<sup>63</sup>. El problema de los pagos persistiría hasta noviembre, mes en que se produjo la primera renuncia por parte del Administrador de Base de Datos del proyecto, función que fue cubierta recién el 31 de diciembre por otro ingeniero<sup>64</sup>.

En enero de 2019 se produjo la renuncia del líder del proyecto y de un analista programador por falta de pago. El 18 de febrero 2019 se comunica la renuncia de otro analista programador (APBE2), por el mismo motivo.<sup>65</sup>

Durante las reuniones llevadas a cabo entre fines de enero e inicios de febrero del 2019, para evaluar los avances de los proyectos, se indica que se habría avanzado solo hasta la fase de análisis y diseño, quedando en proceso el desarrollo, las pruebas y el proceso de migración.<sup>66</sup>

Por otro lado, se informó que, al 20 de febrero del mismo año, no se había adquirido el Servidor de Base de Datos tipo Blade para la instalación de la licencia Oracle, tomando en cuenta que estuvo programado para diciembre de 2018.<sup>67</sup>

61 Oficio N°000299-2019-MP-FN-RENAESPPLLE.

62 Oficio N°001751-2018-MP-FN-RENAESPPLLE.

63 Oficio N°00299-2019-MP-FN-RENAESPPLLE.

64 Oficio N°00299-2019-MP-FN-RENAESPPLLE.

65 Oficio N°00299-2019-MP-FN-RENAESPPLLE.

66 PROYECTO RENAWEB. Resumen de avances. Elaborado por Equipo de Desarrollo.

67 Oficio N°00299-2019-MP-FN-RENAESPPLLE.

Asimismo, en marzo de 2019 se comunicó al Programa Accede<sup>68</sup>, la renuncia del Supervisor del Componente 1 y que esto habría generado que los consultores que aún permanecían en el proyecto mostraran preocupación por la falta de un Líder, un Supervisor y dos programadores en el equipo.

Vencido los plazos, el proyecto quedó sin desarrollar las dos actividades más importantes de las cinco programadas: i) Desarrollo e implementación de un nuevo Sistema de RENAESPPLLE y ii) Adquisición de servidores tipo Blade. Actividades, que como se mencionan en los informes, eran claves para garantizar el producto final.

Desde el 20 de marzo de 2019 se iniciaron las coordinaciones para el cierre del proyecto, las mismas que también se llevaron a cabo con limitaciones; puesto que según lo informado por los funcionarios del RENAESPPLLE, hasta el 17 de junio de 2019, no se habría vuelto a mantener alguna reunión ni comunicación con los representantes del despacho del Programa Accede.<sup>69</sup>

Se debe tomar en consideración que a fines de junio de 2019 se inició el proceso de desactivación de la Unidad Ejecutora PMSAJ-MINJUSDH (ACCEDE)<sup>70</sup> y la posterior transferencia a la Unidad Ejecutora Oficina General de Administración (OGA) del MINJUSDH.

▣ **No hubo una adecuada gobernanza ni liderazgo en el Proyecto de mejoramiento de los Servicios de Información del RENAESPPLLE**

Pese a que el RENAESPPLLE contaba con un Comité de Coordinación integrado por representantes del Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo y un representante de la Comisión de Derechos Humanos y Pacificación del Congreso de la República; y, que se definió que el Programa Accede sería la Unidad Ejecutora del Proyecto y que la OCTI del Ministerio Público fungiría como Director Técnico; el proyecto no alcanzó sus objetivos.

Paradójicamente, los problemas en la ejecución del Proyecto del nuevo sistema de información para el RENAESPPLLE confirman el diagnóstico sobre el nivel de madurez de la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia, elaborado por encargo del Programa Accede en el año 2014.

- No hay una adecuada gobernanza en el proceso de interoperabilidad.
- No se ha definido claramente la entidad que tiene el liderazgo del proceso.
- No se han impulsado ni generado el desarrollo de capacidades organizativas, culturales, político-legales, semánticas, técnicas y de gobernanza de la interoperabilidad, en las instituciones involucradas con el SAJ Penal.

Debido a ello, gran parte de las actividades del Programa Accede vinculadas estrictamente con la Interoperabilidad, no han sido ejecutadas en su integridad; incluso, como en el caso de la compra de la licencia ORACLE para los servidores no adquiridos en el Proyecto de nuevo sistema de información para el RENAESPPLLE, ciertos avances no son tales puesto que, al ser actividades complementarias, la adquisición de la licencia poco sirve si no se han adquirido los servidores correspondientes.

Por tal motivo, de acuerdo con lo reseñado en el presente acápite se puede afirmar que los resultados del Programa ACCEDE en materia de interoperabilidad están vinculados más al fortalecimiento

68 Mediante Oficio 000464-2019-MP-FN-RENAESPPLLE.

69 Oficio N°000943-2019-MP-FN-RENAESPPLLE.

70 Resolución Ministerial N°0240-2019-JUS.

tecnológico para una futura interoperabilidad, que a una efectiva interoperabilidad entre las entidades del Sistema de Administración de Justicia. Los proyectos referidos a la interoperabilidad en sí en el sistema de justicia penal han consistido en i) el diseño de un piloto de interoperabilidad/desarrollo de un sistema de información en el marco del Registro Nacional de detenidos y sentenciados a pena privativa de libertad (RENADESPLE) y ii) el diseño del Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia en materia Penal. No obstante, como se ha advertido, el primer proyecto quedó inconcluso al no haber sido posible el desarrollo e implementación del referido sistema ni la adquisición de servidores.

#### **4.2. LA INTEROPERABILIDAD EN EL PROGRAMA DE INVERSIÓN PÚBLICA. “MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE JUSTICIA EN MATERIA PENAL EN EL PERÚ”**

Se trata de un Programa aprobado recientemente en el mes de noviembre de 2019, cofinanciado por el BID, por un monto ascendente a US\$ 200 millones. Su objetivo central es la mejora de la gestión del servicio del Sistema de Administración de Justicia Penal y contempla la ejecución de 8 proyectos que buscan contribuir al cierre de brechas sectoriales (servicios operativos con capacidad operativa inadecuada) en 3 instituciones beneficiarias: Poder Judicial, Ministerio Público y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.<sup>71</sup> Al margen de que los beneficiarios solo sean las instituciones mencionadas, las instituciones involucradas comprenden al Ministerio Público (MP), la Policía Nacional del Perú (PNP), el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), la Junta Nacional de Justicia (JNJ) y la Academia de la Magistratura (AMAG)<sup>72</sup>.

Asimismo, con relación a los 8 proyectos de inversión que conforman el Programa, 3 presentan mayor relevancia bajo el enfoque del presente informe.

- Mejoramiento de la prestación de los servicios del MINJUSDH para la implementación de la interoperabilidad en materia penal.
- Mejoramiento del sistema de administración de justicia a través de la digitalización del expediente judicial en materia penal, a nivel nacional.
- Mejoramiento de los Servicios de Justicia a través de la implementación de Justicia a través de la implementación de la Carpeta Fiscal Electrónica a nivel nacional.

Los proyectos en mención se enmarcan en 2 componentes (de 3): Componente 01. Aumento de la eficiencia del SAJ Penal a través de medios tecnológicos y Componente 0.3 Mejoramiento del acceso a los servicios de administración de justicia penal a través de medios tecnológicos.

Esta intervención multisectorial señala estar enmarcada tanto en su modelo como en su implementación en el Plan Nacional de Interoperabilidad 2018 -aún pendiente de aprobación. Por ello, el Estudio de Factibilidad del PIP recomienda que, entre las instituciones beneficiarias (Poder Judicial, Ministerio Público y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) se realicen las coordinaciones necesarias para la conformación de los órganos de Gestión propuestos en el Plan de Interoperabilidad 2018, lo cual incluye la Comisión de Inter institucionalidad permanente, la Secretaría Técnica, así como los Grupos de Trabajo.<sup>73</sup>

71 Formato de registro de Programa de Inversión N°07-B (2019) Plataforma Invierte.pe-Ministerio de Economía y finanzas. } <http://ofi5.mef.gob.pe/invierte/formato/verProyecto/76789>

72 Estudio de pre inversión a nivel de perfil del Programa de Inversión Pública: “Mejoramiento de los servicios de justicia en materia penal en el Perú” (2019), p.216-219. }

<http://ofi5.mef.gob.pe/invierte/formato/verProyecto/76789>

73 Estudio de pre inversión a nivel de perfil del Programa de Inversión Pública: “Mejoramiento de los servicios de justicia en materia penal en el Perú” (2019), p. 306.

<http://ofi5.mef.gob.pe/invierte/formato/verProyecto/76789>

Si bien este Programa señala que toma en cuenta para su implementación los alcances formulados en el Plan Nacional de Interoperabilidad, no cuenta actualmente con el marco institucional necesario para asegurar su éxito, y no enfrentar las dificultades que tuvo el 'Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana (Accede)' relacionados con la débil gobernanza, la poca coordinación interinstitucional y la ausencia de labores de seguimiento y monitoreo en su implementación.

Ese marco, con responsabilidades claramente establecidas por entidad, estaría dado con la aprobación del Plan Nacional de Interoperabilidad en el Sistema de Justicia Penal. Ello, resulta fundamental para asegurar una adecuada implementación de los proyectos de inversión pública, así como de los demás programas de acción que, sobre la materia se diseñen, pues establece el marco general que orienta el actuar de las instituciones que intervienen en esta temática, definiendo sus competencias, responsabilidades, mecanismos de coordinación y de seguimiento, dotando de institucionalidad y facilitando la gobernanza y articulación de las distintas intervenciones.

Contar con un Plan vigente sobre la materia permite establecer los ejes y objetivos que deben seguir todas las instituciones involucradas en esta temática, definir a la entidad que ejercerá la coordinación en el ámbito de la Justicia Penal así como la dinámica que seguirán las relaciones interinstitucionales, y los componentes y acciones que deben estar presentes en los distintos proyectos y programas que se implementen, de modo que toda intervención contribuya con el objetivo general del Plan.

CAPÍTULO V

**PLANES Y POLÍTICAS  
VINCULADOS CON LA  
INTEROPERABILIDAD EN  
EL SISTEMA DE JUSTICIA  
PENAL**

En este apartado analizamos los Planes y Políticas Nacionales vinculados con la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal a fin de identificar los retos pendientes para fortalecer el marco normativo sobre la materia. En ese sentido, revisaremos el Plan Nacional de Interoperabilidad del SAJ Penal desarrollado en el seno del Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) y presentado en el 2018. Asimismo, revisaremos la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción y el Plan Nacional 2018 – 2021 del mismo nombre a fin de identificar los lineamientos, acciones estratégicas y objetivos vinculados con la promoción de la interoperabilidad entre las entidades involucradas en la investigación y sanción de hechos de corrupción.

## 5.1. PLAN NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD DEL SAJ PENAL

### 5.1.1. Diagnóstico sobre el nivel de madurez de la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia (2014)

Mediante la Ley 29807, del 30 de noviembre del 2011, se creó el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) con la finalidad de planificar, articular, supervisar y dar seguimiento a la política criminal del Estado peruano. Para efecto del desarrollo de su labor, el CONAPOC fue adscrito al MINJUSDH teniendo entre sus miembros a los titulares de dicha cartera, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, el Poder Judicial, la Fiscalía de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, entre otras entidades.

En el año 2014, en el marco del Programa Accede que incluyó entre sus componentes el de “Mejor interoperabilidad entre las instituciones del SAJ” se le encargó al CONAPOC el desarrollo de un diagnóstico sobre el nivel de madurez de la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia.<sup>74</sup>

Para ello, se contrató al consorcio Itera conformado por las empresas ITERA Perú SAC e ITERA SA. La evaluación, se realizó a través de entrevistas, cuestionarios y las herramientas metodológicas como: el Marco de Referencia de Interoperabilidad (MRI), el Modelo de Madurez de Interoperabilidad (MMI), el Método de Determinación de la Madurez (MDMI), y las Herramientas de Determinación de Interoperabilidad.<sup>75</sup>

De acuerdo con el modelo de madurez de la interoperabilidad, existen 3 niveles de interoperabilidad, a saber:<sup>76</sup>

**Cuadro N° 10**  
**Modelo de Madurez de Interoperabilidad (MMI)**

Nivel	Descripción
<p><b>Nivel 1</b> <b>Nivel Inicial</b></p>	<p>Se han suscrito convenios de interoperabilidad a nivel institucional.</p> <p>Se consumen servicios de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) de acuerdo con los estándares y procedimientos de la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros.</p> <p>Se ha designado un representante para el Comité de Coordinación y se ha desarrollado un Plan de Trabajo considerando las necesidades de interoperabilidad en el corto, mediano y largo Plazo.</p>

74 Para el desarrollo de este acápite nos servimos de la presentación del referido diagnóstico entregada en la reunión sostenida con los funcionarios del Ministerio Público el día 29 de octubre de 2019.

75 Las instituciones evaluadas fueron: Ministerio del Interior, Instituto Nacional Penitenciario, Policía Nacional del Perú, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Poder Judicial, entre otras.

76 Plan Nacional de Interoperabilidad (2018), pp. 36-37.

	<p>Los servicios de intercambio de información son comunicados a nivel interno y se desarrollan planes de capacitación para los servidores involucrados con los servicios. Se identifican los procesos públicos que dan soporte a los servicios de intercambio de información.</p> <p>Se tiene definido un lenguaje común de intercambio de información, así identifica y adapta las normas técnicas de interoperabilidad para el Estado Peruano.</p>
<p><b>Nivel 2</b> <b>Nivel Definido</b></p>	<p>Exige que la entidad ejecute el plan de trabajo derivado de los objetivos del convenio marco de interoperabilidad.</p> <p>Los servicios de intercambio de información son comunicados a nivel interinstitucional y se promueve su uso, además se ejecuta el plan de capacitación.</p> <p>Los procesos públicos son rediseñados para soportar los requerimientos de los servicios de intercambio de información.</p> <p>La entidad usa el lenguaje común y las normas técnicas definidas e inician la implementación de servicios web interoperables para algunos de los servicios de intercambio de información del Estado peruano.</p>
<p><b>Nivel 3</b> <b>Optimizado</b></p>	<p>La entidad desarrolla y ejecuta actividades de mejora continua en torno a los objetivos del convenio marco;</p> <p>Se suscriben convenios específicos que complementan el convenio marco de interoperabilidad</p> <p>Se identifican oportunidades de mejora en los temas de interoperabilidad, derivado de la ejecución y análisis del plan de actividades y uso de las normas técnicas.</p> <p>Los servicios de intercambio de información se mantienen actualizados y forman parte del catálogo de servicios</p> <p>Se evalúan los resultados de la ejecución del plan de capacitación y se identifican nuevas necesidades de capacitación.</p> <p>Los procesos públicos comunes son integrados transversalmente, a través de las entidades del Sistema de Administración de Justicia; mientras que todos los servicios de intercambio de información hacen uso del lenguaje común.</p>

Asimismo, se tomó en cuenta cinco dimensiones de la interoperabilidad. Las tres primeras fueron planteadas tomando como referencia el Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe, elaborado por CEPAL, (2007) y se consideraron dos dimensiones adicionales.

**Cuadro N° 11**  
**Dimensiones de la interoperabilidad**

Dimensión	Descripción
<p><b>Dimensión Técnica (TN)</b></p>	<p>Cubre las cuestiones técnicas (hardware, software, telecomunicaciones), necesarias para interconectar sistemas computacionales y servicios, incluyendo aspectos clave como interfaces abiertas, servicios de Interconexión, integración de datos y middleware, presentación e intercambio de datos, accesibilidad y servicios de seguridad.</p>
<p><b>Dimensión Semántica (SM)</b></p>	<p>Se ocupa de asegurar que el significado preciso de la información intercambiada sea entendible sin ambigüedad por todas las aplicaciones que intervengan en una determinada transacción y habilita a los sistemas para combinar información recibida con otros recursos de información y así procesarlos de forma adecuada.</p>
<p><b>Dimensión Organizacional (OG)</b></p>	<p>Se ocupa de definir los objetivos de negocios, modelar los procesos y facilitar la colaboración de administraciones que desean intercambiar información y pueden tener diferentes estructuras organizacionales y procesos internos. Además, se busca orientar, con base en los requerimientos de la comunidad usuaria, los servicios que deben estar disponibles, fácilmente identificables, accesibles y orientados al usuario.</p>



<b>Dimensión Político-Legal (PL)</b>	Considera los instrumentos legales que facilitan el intercambio de información, así como los temas que conciernen a la responsabilidad legal y el tratamiento de la información que se intercambia.
--------------------------------------	---

Los resultados de la evaluación concluyeron que las instituciones y el Sistema de Administración de Justicia Penal, se encuentran en un **nivel de madurez prácticamente nulo** en cuanto a interoperabilidad.

La siguiente figura presenta el nivel de madurez de la Interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia Penal, considerando los tres niveles y las cinco dimensiones de la interoperabilidad: a) Técnica, b) Semántica, c) Organizacional, d) Político-Legal y e) Cultural, graficando el nivel de interoperabilidad alcanzado en nuestro país y el nivel meta que se plantea el Plan Nacional de Interoperabilidad 2018 tal como veremos más adelante.

**Figura N°2**  
**Nivel de Madurez**  
**Interoperabilidad del SAJ Penal**



Fuente: Programa de Modernización del Sistema de Modernización de Justicia.  
Elaboración. Programa de Modernización del Sistema de Modernización de Justicia.

Entre las conclusiones a las que arribó el referido diagnóstico, podemos mencionar las siguientes:

- No hay un Comité de Coordinación por lo que se debe constituir uno, asignar un coordinador que participe en dicho Comité y elaborar un Plan de Trabajo que contenga las necesidades de interoperabilidad que se requieren en el corto, mediano y largo plazo.
- No se evidencia que las necesidades o esfuerzos en iniciativas de interoperabilidad en las entidades de la Administración de Justicia, sea coordinado con la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática de la PCM (ahora SEGDI).

- Debido a que no existe un Coordinador de interoperabilidad en cada una de las entidades evaluadas y tampoco el Comité de Interoperabilidad, no se discuten, identifican y se elabora un Programa de actividades en el ámbito de los objetivos de los Convenio Marco u otro convenio específico, relacionado al intercambio de información.
- Las entidades evaluadas no cuentan con activos de información identificados, organizados y clasificados.
- Las entidades diagnosticadas, todavía no han identificado mejores prácticas (marcos de referencia de interoperabilidad para el sector gobierno) que puedan adoptar como modelo a seguir.
- No hay evidencia de que las entidades evaluadas estén colaborando en la elaboración de un conjunto de estándares semánticos que posibilite el intercambio seguro de información.
- Las entidades evaluadas todavía no tienen identificado un conjunto de conceptos particulares a los procesos públicos, transversales al SAJ, que les permita contar con un glosario de términos necesarios para el intercambio de información.
- Al verificar el uso del Extensible *Markup Language* XML, para la implementación de los servicios de intercambio de información, se observa que los esfuerzos son internos y no está soportada por directivas de uso obligatorio o planes que incluyan estos lenguajes.
- Existe ausencia de mecanismos para definir sus procesos públicos de interoperabilidad y no se evidenciaron planes para llevarlo a cabo.
- Todavía no se han “descubierto” los procesos de intercambio de información, por lo tanto, no existe una lista de procesos interoperables.
- Las entidades evaluadas aún no tienen documentados los procesos “descubiertos” que constituirían la base para la colaboración, usando una plantilla única bajo el estándar *Business Process Modeling Notation* BPMN.
- Las entidades diagnosticadas afirman que realizan esfuerzos para identificar sus procesos públicos internos, sin embargo, hay ausencia de evidencias que muestren que efectivamente tienen identificados sus procesos transversales a la organización.
- Existen algunos esfuerzos por desarrollar *web services* al interior de las entidades o para consumir las que provee el RENIEC, sin embargo, no se evidencia que existan planes para el intercambio de información con otros actores del SAJ vía *web services*, utilizando plataformas de tecnología orientadas al servicio (*Service Oriented Architecture*), complementados con tecnología para gestión de procesos (*Business Process Management*).
- Los servicios que proveen aplicaciones tecnológicas desarrolladas por las entidades no permiten el acceso por medios móviles como “smartphones” o cabinas de internet, debido a que todavía utilizan plataformas cliente/servidor.

En esa línea, y sin perjuicio de otros esfuerzos vinculados a diagnosticar la interoperabilidad entre las entidades de la administración pública, como el realizado por el Consejo Nacional de Competitividad (2015)<sup>77</sup>, y algunos logros parciales del Programa Accede, el mayor avance que se ha dado respecto de la interoperabilidad en el sistema de la administración de justicia penal es la elaboración del Plan Nacional de Interoperabilidad del referido sistema trabajado e impulsado en el marco del CONAPOC con el financiamiento del Programa Accede.

### 5.1.2. Plan Nacional de Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal (2018)

Conforme al diagnóstico del 2014, detallado en el acápite anterior, el Perú se encuentra por debajo del Nivel 1 de Madurez, por eso el Plan Nacional de Interoperabilidad del SAJ Penal fue diseñado con el objetivo de:

<sup>77</sup> Consejo Nacional de la Competitividad. Diagnóstico de la Situación de la Interoperabilidad en Entidades del Estado peruano. 2015. [https://ssuu.com/acaceda/docs/diagn\\_\\_stico\\_de\\_la\\_interoperabilidad](https://ssuu.com/acaceda/docs/diagn__stico_de_la_interoperabilidad)

*(...) lograr que, tras cinco años de implementación, el Sistema de Administración de Justicia Penal y las instituciones que lo conforman, hayan superado el primero de los tres niveles del modelo de madurez en interoperabilidad en todas las dimensiones de la interoperabilidad, en todas y cada una de las instituciones, según el modelo de evaluación de madurez de la interoperabilidad. (...)*<sup>78</sup>

El documento detalla las limitaciones institucionales, interinstitucionales y externas, para lograr la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal.

### Limitaciones para la implementación de la interoperabilidad en el SAJ Penal

- Falta de conectividad (internet), entre las sedes centrales de las entidades del SAJ Penal y especialmente entre las sedes centrales y las sedes de las entidades del SAJ Penal alejadas en el interior del país.
- Falta de un mecanismo de gobernanza de la interoperabilidad tanto a nivel institucional, como en la red de actores del SAJ Penal.
- Falta de la definición formal de qué entidad ejerce la coordinación del proceso de implementación de la interoperabilidad en el ámbito de la Justicia Penal.
- Falta de un enfoque integral de la interoperabilidad que es entendida como un asunto exclusivo de la tecnología (dimensión técnica), sin tener en cuenta el desarrollo de las demás dimensiones.
- Falta de un lineamiento integral (Plan Nacional) que establezca la ruta única de carácter interinstitucional a seguir para avanzar hacia un modelo de Justicia Penal Digital.
- Falta de dimensionamientos adecuados para la implementación de iniciativas vinculadas a gobierno digital y/o interoperabilidad al interior de las entidades del SAJ Penal, motivo por el cual no se cuenta con la necesaria provisión de recursos económicos.
- Falta de un desarrollo mayor de la dimensión semántica constituye hoy una dificultad que limita el avance de la interoperabilidad, dado que el uso de determinadas variables y sus respectivos significados asignados no se encuentran estandarizados entre las entidades que conforman el SAJ Penal.
- Existencia de rotación alta del personal que impide retener o transferir el conocimiento entre las instituciones.
- Falta de dispositivos legales que obliguen a incorporar los componentes de interoperabilidad en el desarrollo de proyectos tecnológicos en el SAJ Penal.

Sin llegar al detalle técnico del diagnóstico del 2014, los problemas identificados en el Plan coinciden en la falta de conectividad (entre entidades del SAJ), falta de gobernanza, falta de coordinación, ausencia de lineamientos integrales y la identificación de estándares semánticos para implementar la interoperabilidad. Ello evidencia que, pese a que tanto el Diagnóstico sobre el nivel de madurez de la interoperabilidad en el SAJ como el Plan Nacional de Interoperabilidad en el SAJ Penal fueron elaborados en el seno del CONAPOC, poco se hizo entre el 2014 y el 2018 para superar dichas limitaciones.

Asimismo, el Plan no se queda en la descripción de limitaciones para la implementación de la interoperabilidad sino, además, identifica algunos de los problemas que genera la falta de implementación de la interoperabilidad en el SAJ Penal:<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Plan Nacional de Interoperabilidad (2018), pp. 47-66.

<sup>79</sup> Plan Nacional de Interoperabilidad del SAJ Penal (2018), p. 43.

### Problemas que genera la falta de implementación de la interoperabilidad en el SAJ Penal

- a) *Las instituciones del SAJ Penal no cuentan con sistemas integrados para el tratamiento directo de la información que incluye la recopilación, almacenamiento, acceso, modificación y gestión de la misma. Es decir, la información nace en papel, pasa a digitalización, y luego vuelve al estado físico, lo cual suele generar errores.*
- b) *Las instituciones del SAJ Penal no cuentan con sistemas de información que se integren entre sí, de modo que no les permiten realizar una adecuada gestión de casos (expediente único).*
- c) *No se dispone de información integral para la toma de decisiones adecuadas por parte de magistrados (jueces y fiscales) en el trámite de los procesos que ventilan.*
- d) *El ciudadano (víctima, tercero civil o imputado) de quien cuyo proceso penal se ventila, percibe a la Justicia Penal como un servicio deficiente, a causa del tipo de información que puede obtener, demora en los trámites y tener que esperar turnos para presentar los escritos.*
- e) *Se generan oportunidades para la comisión de actos de corrupción, debido a que intervienen diferentes servidores públicos en el proceso de obtención y/o gestión de la información.*
- f) *Las cifras que presentan las instituciones del SAJ Penal no son confiables y/o comparables entre sí, por lo cual se hace difícil la administración de los despachos fiscales, judiciales, sedes policiales, defensa pública y/o procuradurías, así como la adopción de medidas para el fortalecimiento de determinadas áreas.*
- g) *El intercambio de información entre las instituciones del SAJ Penal genera elevados costos y retrasos, en perjuicio de las propias entidades y justiciables (mayor costo de transacción debido al uso de papel, tóner y courier).*
- h) *Los esfuerzos que realiza el Estado para controlar el fenómeno de la criminalidad es deficiente debido a muchos factores, entre ellos, debido a la falta de información confiable para la formulación, diseño, implementación, retroalimentación y evaluación de las estrategias, planes y políticas en la materia.*

Esta descripción de problemas está íntimamente relacionada con la afectación de los derechos fundamentales de justiciables, imputados y víctimas; así como el mismo Estado, en los casos en que es agraviado, como en los delitos de corrupción de funcionarios.

De otro lado, el Plan describe cuáles serían los beneficios para los ciudadanos y las instituciones que integran el SAJ Penal, con su implementación del Plan:

- i. Incremento de la seguridad jurídica,
- ii. Reducción de tiempos en la tramitación de procesos,
- iii. Acceso a información de calidad,
- iv. Transparencia en la gestión de causas penales, y
- v. Cooperación entre las distintas entidades que conforman el SAJ Penal, entre otros.

El Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Justicia Penal define **cuatro variables**:

- Gobernanza de la interoperabilidad.
- Gobernanza de datos e información.
- Disponibilidad de servicios web, y
- Gestión organizacional facilitadora.

A partir de estas cuatro variables estructura su planteamiento que se traduce en objetivos y acciones estratégicas interinstitucionales y actividades institucionales, precisando indicadores para avanzar hacia las metas, así como actividades para cada año desde el 2018 hasta el 2022.

Los 2 objetivos estratégicos del Plan (y sus acciones estratégicas vinculadas) para el conjunto de las instituciones que conforman el SAJ Penal, son los siguientes:

**Cuadro N° 12**  
**Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia Penal**

Objetivos estratégicos	Acciones estratégicas
<b>OE1. Establecer un modelo de gobernanza sostenible para la interoperabilidad</b>	Implementar un sistema de gobernanza de la interoperabilidad en las instituciones involucradas con el Sistema de Administración de Justicia Penal, en base a estándares técnicos internacionales. Impulsar y generar el desarrollo constante de capacidades organizativas, culturales, político-legales, semánticas, técnicas y de gobernanza de la interoperabilidad, en las instituciones involucradas con el SAJ Penal. Comprometer la colaboración de las instituciones públicas, privadas y cooperantes en el fortalecimiento del conocimiento y consolidación de la interoperabilidad en el SAJ Penal.
<b>OE2. Gestionar la implementación de la interoperabilidad en el SAJ Penal</b>	Implementar un modelo conciliado del proceso de justicia penal en las instituciones relacionadas con el SAJ Penal, en base a la gestión de la calidad y estándares técnicos internacionales, que permitan interconectar y mantener los componentes e infraestructura de los servicios interoperables. Establecer mecanismos que garanticen la eficacia, eficiencia, calidad, celeridad en el registro, producción, sistematización, seguridad y tratamiento de datos e información, así como el aprovechamiento y uso adecuado de los recursos en el marco de la interoperabilidad.

La elaboración del Plan se acordó en sesión del CONAPOC en el año 2017 y fue aprobado en la sesión N° 13, celebrada el 15 de mayo del año 2018. En dicha sesión además de ser aprobado el Plan de Interoperabilidad en el Sistema de Justicia Penal, se arribó a los siguientes acuerdos:<sup>80</sup>

- Encargar a la secretaría técnica del CONAPOC realizar el trámite respectivo para el refrendo del Plan en mención mediante Decreto Supremo.
- Conformar 5 grupos de trabajo por cada ámbito de trabajo con participación de las entidades del SAJ Penal, incorporando además a todas las entidades del CONAPOC según competencias y facultades.
- Conformar a nivel de las entidades del SAJ penal grupos por cada ámbito de trabajo.
- Conformar un equipo de trabajo interinstitucional, a efectos de que en un término de 30 días eleven a la presidencia del CONAPOC un informe con aquellas iniciativas identificadas a ser implementadas en el corto y mediano plazo, con requerimientos y necesidades.

Desafortunadamente, el refrendo del Plan mediante decreto supremo no llegó a concretarse. Casi un año después, durante la sesión N° 14, llevada a cabo el 26 de marzo del 2019, el Secretario Técnico del CONAPOC, en funciones, presentó ante el Consejo una versión actualizada del referido Plan, en línea con las nuevas directivas aprobadas por la PCM y el CEPLAN, quedando pendiente, por segunda vez, realizar las gestiones para emisión del respectivo Decreto Supremo. Durante la sesión del 26 de

<sup>80</sup> Sesión del 15 de mayo de 2018, Acta de acuerdos del Consejo Nacional de Política Criminal. [https://asuntoscriminologicos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/ACTA-13%C2%B0-SESION-DEL-CONAPOC\\_13.pdf](https://asuntoscriminologicos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/ACTA-13%C2%B0-SESION-DEL-CONAPOC_13.pdf)

noviembre del 2019, la secretaría técnica del CONAPOC recibió el encargo de realizar en una próxima sesión, una presentación sobre el Plan Nacional de Interoperabilidad del SAJ Penal y su relación con los proyectos planteados por el Consejo de Reforma del Sistema de Justicia a fin de delimitar sus alcances. Ello, tomando en cuenta que la gobernanza de datos y la interoperabilidad constituyen un objetivo priorizado del referido Consejo. A su vez, se encuentra pendiente, por tercera vez, la aprobación del Plan bajo análisis, incluyendo en esta oportunidad los aportes formulados por la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros.

De la lectura integral del Plan Nacional de Interoperabilidad, se aprecia que ha sido diseñado adecuadamente a nivel de estructura, objetivos y acciones estratégicas. No obstante, se observan ciertas limitaciones respecto a los indicadores, los cuales tienen un enfoque eminentemente cuantitativo, pues solo miden el número de acciones y no los resultados, ni la calidad de las intervenciones, ni su eficiencia. Respecto a los mecanismos de seguimiento y monitoreo, se advierte que no han sido lo suficientemente desarrollados, lo que puede colocar en riesgo el registro adecuado y oportuno de los avances en la implementación del Plan; así como la retroalimentación del proceso. Se advierte la necesidad de que el Plan establezca de forma expresa la periodicidad para la elaboración de los informes de seguimiento y control; así como la publicación de un informe anual de cumplimiento de los objetivos, acciones y metas del Plan, y su deber de sustentarlo igualmente ante el CONAPOC. Finalmente, se aprecia que pese a tratarse de una versión actualizada del Plan, aún considera el cronograma de ejecución de las actividades de la versión original del Plan del 2018.

## **5.2. LA INTEROPERABILIDAD EN LAS POLÍTICAS Y PLANES VINCULADOS A LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

En este apartado abordamos la interoperabilidad en el sistema de justicia penal en el marco de las políticas y planes vinculados a la lucha contra la corrupción en nuestro país. Para ello, analizamos de forma cronológica el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 – 2016; seguidamente, revisamos la primera Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y analizamos cómo sus objetivos fueron trasladados en el Plan Nacional 2018 – 2021. Este análisis nos permite conocer cuál ha sido la prioridad que se le ha otorgado a la interoperabilidad en el ámbito de las políticas y planes vinculados a la lucha contra la corrupción.

### **5.2.1. Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016**

Este instrumento fue aprobado mediante Decreto Supremo 119-2012-PCM el 09 de diciembre del 2012. Se concibió con el objetivo de contar con *“un Estado transparente que promueve la probidad en el actuar público y privado; y garantiza la prevención, investigación, control y sanción efectiva de la corrupción en todos los niveles”*<sup>81</sup>.

Se definieron cinco objetivos específicos para el Plan, el más relevante para el presente documento es el Objetivo 1, referido a la articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción. Para alcanzar el referido Objetivo 1 se establecieron las siguientes acciones, entre otras identificadas:

- Consolidar el proceso de interoperabilidad de las entidades públicas encargadas de la lucha contra la corrupción para facilitar el intercambio de información.
- Robustecer el Sistema Anticorrupción fiscal y judicial para atender con eficacia los casos de corrupción

81 Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 – 2016, p. 4.  
<http://www.pcm.gob.pe/normaslegales/2012/DS-119-2012-PCM.pdf>

- Incrementar la capacidad de procesamiento y análisis de información en las entidades encargadas de la lucha contra la corrupción.

Las acciones planteadas partían de la articulación y coordinación interinstitucional como:

*“condición importante para obtener mejores resultados en la lucha contra la corrupción, tanto en la prevención como en la sanción de la corrupción. Este tema debe ser abordado desde una doble perspectiva: desde las estrategias de coordinación entre entidades involucradas en la lucha contra la corrupción, y desde el fortalecimiento de las propias entidades para cumplir de mejor modo sus propias labores en la lucha contra la corrupción”<sup>82</sup>.*

Acertadamente, se establecían dos condiciones para la referida articulación y coordinación interinstitucional:

- El establecimiento de estrategias de coordinación.
- El fortalecimiento de las mismas entidades; en vista de que, sin buenos servidores, acceso adecuado a internet, computadoras personales vigentes, y presupuesto para desarrollos informáticos y personal capacitado (en cada entidad vinculada a la administración de justicia) era poco lo que se podía avanzar.

Cabe anotar que las acciones que el Plan Nacional planteó en materia de interoperabilidad de las entidades públicas encargadas de la lucha contra la corrupción, se realizaron sin contar con un adecuado diagnóstico del problema; esto en vista a que el primer diagnóstico del nivel de madurez de la interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia Penal se dio en el marco del Programa Accede que fue implementado dos años después de la aprobación del Plan, es decir en el año 2014, como veremos en el siguiente acápite. No obstante, tomando en cuenta que el Plan Nacional de Lucha contra la corrupción tenía vigencia hasta el año 2016, habría sido importante que el referido Plan reformule o ajuste sus objetivos en materia de interoperabilidad a partir del diagnóstico del Programa Accede.

Al culminar la vigencia del referido Plan y evaluarse su implementación, la Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción llegó a las siguientes conclusiones vinculadas a la interoperabilidad y la generación de información en las entidades vinculadas a la administración de justicia:<sup>83</sup>

- En lo que respecta a la interoperabilidad de los sistemas de información se han dado pasos importantes con la creación de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado peruano (PIDE) y la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017; sin embargo, falta una adecuada colaboración entre las diferentes entidades del Sector Público para lograr una efectiva interoperabilidad de los sistemas.
- La suscripción del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para la Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia, entre el Poder Judicial (PJ), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), el Ministerio Público (MP), el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), el Tribunal Constitucional (TC), la Academia de la Magistratura (AMAG) y el Ministerio del Interior (MININTER), constituye una importante herramienta pero los objetivos alcanzados a la fecha resultan insuficientes.
- Se destacaron los esfuerzos del Poder Judicial, Ministerio Público, Procuraduría Especializada en

82 Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016. <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2012/Diciembre/09/DS-119-2012-PCM.pdf>

83 Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 – 2016. 1ª ed. 2016. <http://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/Informe-CAN.pdf>

Delitos de Corrupción, la UIF-Perú, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado y la Defensoría del Pueblo, para generar información o data estadística relacionada a los procesos de corrupción; en tal sentido, un reto a futuro es ampliar el rango y los alcances de la información estadística, además de lograr consolidar la información en una base de datos única, tanto en el ámbito administrativo como penal. Ello permitiría elaborar políticas públicas y proyectos de ley con sustento empírico y no basado en percepciones.

En resumen, se había dado un salto cualitativo con la creación de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado, pero poco se había avanzado en alcanzar una adecuada interoperabilidad de los sistemas de las entidades vinculadas a la Administración de Justicia, de acuerdo a lo visto en el Informe de evaluación del Plan Nacional de lucha contra la corrupción 2012 – 2016,<sup>84</sup> Por otro lado, se deja constancia de la importancia de la generación de información estadística para la generación de políticas públicas en base a la evidencia.

### **5.2.2. Política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción**

El 14 de septiembre del 2017, a través del Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, el Estado peruano aprueba, por primera vez, una política nacional en materia anticorrupción, anteponiendo la integridad como su principal componente. Esta política, plantea los objetivos, lineamientos y estándares de calidad que deben tener las instituciones del Estado en materia anticorrupción, y sobre los cuales se debe desarrollar el Plan sobre la materia, el mismo que se actualiza cada 4 años.

Entre los objetivos específicos que plantea la Política Nacional y que se vinculan con la temática de este informe, tenemos:

- Objetivo Específico 1.2.: Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la administración pública.
- Objetivo Específico 3.1.: Reforzar el Sistema de Justicia penal.

En el diagnóstico del Objetivo Específico 1.2. que busca consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la administración pública, se advierte sobre el inadecuado sistema de información en las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción, lo siguiente:

*“Actualmente, el Estado no cuenta con un adecuado sistema integrado de recolección y procesamiento de datos sobre las actividades de gestión de las entidades públicas. En primer lugar, dentro de las entidades públicas no hay órganos responsables de levantar, integrar y procesar información acerca de los distintas actividades de gestión que se llevan a cabo, con un nivel de detalle que permita revelar alertas o indicios basados en determinados patrones de conducta en la contratación de personal, en la contratación de bienes y servicios, o en la cantidad y tipo de denuncias que son recibidas por presuntas infracciones éticas al interior de cada entidad pública.*

*Así, como ha sido reconocido en distintas ocasiones (Transparencia: 2007), no se cuenta con información cuantitativa y cualitativa relevante que permita a las propias entidades diseñar mapas de riesgos, desde una perspectiva preventiva; a las entidades encargadas del control, canalizar adecuadamente sus estrategias de fiscalización; y, a la ciudadanía, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, participar del ejercicio de fiscalización ciudadana para promover la integridad de los/las servidores/as civiles y la adecuada gestión de los recursos públicos.*

84 Ibidem



*Aun, en los casos en los que la información se encuentre disponible, esta no es debidamente procesada con la finalidad de facilitar su utilización o no es publicada en formato de datos abiertos, de manera que se permita su reutilización por parte de terceros, o no se hace uso de las alternativas que ofrecen las tecnologías de la información. En muchos casos, además, la información con la que se cuenta no es cotejada o puesta en valor a través del monitoreo de conductas posteriores (OCDE: 2017).*

*Además, la falta de disponibilidad de información sobre las actividades de gestión de las entidades públicas impide una adecuada fiscalización y un eficiente diseño de estrategias de prevención de la corrupción.*

*Al mismo tiempo, incentiva comportamientos contrarios a la ética pública en la medida que reduce sus probabilidades de detección. Por su parte, el trabajo llevado a cabo en la gestión de los archivos del Estado es todavía insuficiente en la medida que la información albergada en ellos no se encuentra debidamente protegida a través del uso de tecnologías y herramientas informáticas.*

*En segundo lugar, en la actualidad tampoco existe un sistema de información integrado e interoperable, debidamente articulado, puesto en funcionamiento para combatir la corrupción y favorecer permanentemente prácticas de integridad en el sector público (Comisión Presidencial de Integridad: 2016). Así, los esfuerzos para trabajar en este sentido aparecen más bien aislados, con una multiplicidad de actores, desorden en la atribución de funciones y falta de reglas claras en los escenarios en los que resulta fundamental asumir responsabilidades.*

*Por supuesto, los actores involucrados en la lucha contra la corrupción desde los distintos enfoques y a través de múltiples estrategias llevan a cabo sus labores con la mayor eficiencia posible; sin embargo, no existe un sistema que articule todos los esfuerzos y que, liderado por un organismo central rector, se encargue de manejar ejecutivamente las estrategias que se requiere implementar en el sector público para construir un Estado íntegro. Su inexistencia aparece tal vez como una de las razones por las cuales, incluso, se obstaculiza el cumplimiento efectivo de obligaciones internacionales vinculadas a la lucha contra la corrupción (Shack: 2016)."*

Es producto del referido diagnóstico, que el país se planteó como meta:

*"poner en funcionamiento mecanismos adecuados de información y procesamiento de datos que permitan a los órganos responsables de la prevención, persecución y represión de prácticas corruptas diseñar estrategias adecuadas y eficientes para combatir la corrupción".*

El documento plantea como meta, además, la implementación de un Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción articulado y que alinea esfuerzos para la definición de estrategias de lucha contra la corrupción. Para dicha meta, entre los Lineamientos fijados, se encuentran:

*"Implementar los mecanismos necesarios para la interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción" (énfasis agregado)*

*"Implementar los mecanismos necesarios para la creación de sistemas de información que articule las bases de datos existentes de los sistemas administrativos y de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción".*

Para alcanzar las metas señaladas, los actores involucrados deberán articular acciones para la aprobación de instrumentos normativos que favorezcan la articulación, convenios de intercambio

de información, utilización de sistemas informáticos interoperables entre sí, establecimiento de un estándar semántico y otras medidas que favorezcan mecanismos de intercambio de información e interoperabilidad; asimismo, se les considera responsables de levantar y producir información desagregada y procesada, en un esfuerzo que exige a los referidos actores no sólo cumplir con sus obligaciones individuales sino, además, colaborar entre sí, incluso a nivel normativo, para que los diferentes sistemas de información institucionales se articulen de forma apropiada.

Asimismo, el objetivo específico 3.1. referido al Reforzamiento del sistema de justicia penal, busca mejorar la normativa penal sobre la base de estándares internacionales, mejorar la articulación interinstitucional, culminar la implementación del Código Procesal Penal, mejorar las herramientas para la investigación de los delitos de corrupción, criminalidad organizada y lavado de activos e implementar los mecanismos de cooperación judicial y asistencia mutua.

Es oportuno señalar que en el diagnóstico del objetivo específico 3.1. se considera que:

*“En la actualidad existen debilidades institucionales en los organismos que se encargan de la investigación, persecución y represión de prácticas de corrupción (Shack: 2016). Así, de un lado, por ejemplo, sus servidores/as civiles no se encuentran debidamente capacitados para conocer las prácticas altamente sofisticadas que en muchas ocasiones utilizan los agentes que desarrollan prácticas de corrupción. De la misma manera, no siempre cuentan con las herramientas tecnológicas o los recursos informáticos requeridos para asegurar una adecuada ejecución de sus funciones, ni existen mecanismos que favorezcan la cooperación interinstitucional en sus labores.*

*Por lo demás, la mayoría de los enfoques en la investigación y persecución de los delitos de corrupción se centra en prácticas de investigación que se desarrollan sobre infracciones o delitos de corrupción ya cometidos (Shack: 2016). En esa medida, a diferencia de lo que sucede en otros sectores de la investigación criminal, no se desarrollan con frecuencia mayores operativos que, valiéndose de labores de inteligencia, busquen detener agentes corruptos en situación de flagrancia y que, al mismo tiempo, eviten que se consoliden operaciones corruptas que causan graves perjuicios al Estado (Azabache: 2016)”.*

Para revertir tal situación, nuestro país estableció como meta que el sistema de justicia penal cuente con órganos de investigación, persecución y sanción de la corrupción fortalecidos, con servidores íntegros y altamente capacitados, que trabajan con información suficiente y con estrategias adecuadas de inteligencia y tecnología.

Para conseguir dicho objetivo se fijaron como lineamientos:

- Mejorar la articulación interinstitucional entre los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de práctica corruptas.
- Mejorar las herramientas para la investigación de los delitos de corrupción, criminalidad organizada y lavados de activos.
- Implementar los mecanismos necesarios para contar con la información estadística de los delitos de corrupción.

Para alcanzar las metas propuestas, los actores involucrados son responsables de:

- Identificar y sustentar las necesidades y presupuesto para la implementación de sistemas de inteligencia y tecnologías de detección de prácticas corruptas.
- Promover o aprobar los instrumentos colaborativos necesarios para la mejor articulación de sus funciones.

En suma, se aprecia que dos de los objetivos específicos de la Política Nacional de Integridad y lucha contra la corrupción recogen la temática de interoperabilidad entre las entidades involucradas en la investigación y sanción de actos de corrupción. El objetivo 1.2. del primer eje de la política referido a la ‘capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción’, plantea ‘consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la administración pública’ siguiendo como lineamiento mínimo ‘implementar los mecanismos necesarios para la interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción’. Por su parte, el objetivo 3.1. del tercer eje de la política referido a la ‘capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción’, dispone el ‘reforzamiento del sistema de justicia penal’ planteando como lineamientos ‘mejorar la articulación interinstitucional entre los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de práctica corruptas’ e ‘implementar los mecanismos necesarios para contar con la información estadística de los delitos de corrupción’.

### 5.2.3. Plan Nacional de Integridad y lucha contra la Corrupción 2018-2021

El Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 fue aprobado el 26 de abril del 2018, a través del Decreto Supremo 044-2018-PCM. Este documento se basa en los 3 ejes<sup>85</sup> de intervención definidos en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción, desarrollando sus objetivos específicos a través de acciones, metas, plazos, indicadores y responsables. Se actualiza cada 4 años y es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades de la administración pública.

El objetivo específico 1.2. referido a “Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la Administración Pública” del Plan en mención, contempla, entre sus acciones, las siguientes:

- Impulsar la creación del Sistema Funcional de Integridad y Lucha contra la Corrupción conformado por las Oficinas de Integridad Institucional o los funcionarios responsables de la integridad gubernamental de las entidades públicas bajo la rectoría de la CAN. El sistema tendría como funciones centrales, entre otras relevantes: diseñar mapas de riesgos de corrupción y proponer herramientas para enfrentarlos en los distintos ámbitos de actuación, y generar y administrar información cuantitativa y cualitativa en materia de integridad y lucha contra la corrupción, a fin de desarrollar indicadores que permitan el monitoreo y la adopción de políticas públicas.

En lo que concierne al objetivo específico 3.1. dirigido a reforzar el sistema de justicia penal, del Plan bajo análisis, se detallan las siguientes acciones:

- Implementar el Expediente Judicial Electrónico en el Sistema Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios.
- Implementar una unidad de gestión de información en la CAN Anticorrupción que centralice data estadística de procesos penales por delitos de corrupción.
- Establecer espacios de articulación y protocolos de coordinación operativa en los procesos de investigación penal por delitos de corrupción.

Uno de los indicadores para la referida articulación es la implementación, durante el año 2019, de una Unidad de Coordinación Operativa en el marco de los espacios y grupos de trabajo existentes, tales como el Convenio Marco Tripartito de Cooperación Interinstitucional y el Convenio Marco de

85 Eje 1.- Fortalecer la capacidad de prevención del Estado frente a los actos de corrupción.  
Eje 2.- Identificación y gestión de riesgos.  
Eje 3.- Fortalecer la capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción.

Cooperación Interinstitucional para la Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia (SAJ)<sup>86</sup> (énfasis agregado).

Como se puede apreciar, el segundo objetivo de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción plantea lineamientos específicos en materia de interoperabilidad de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de los delitos de corrupción, los cuales no han sido recogidos en las acciones planteadas en el Plan Nacional de Integridad 2018 – 2021. Estos lineamientos vinculados con interoperabilidad, de acuerdo con la Política Nacional, son necesarios para cumplir con su objetivo 1.2. y representan el mínimo que las entidades involucradas deben considerar:

“(…)

Implementar los mecanismos necesarios para la interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción.

(…)

Implementar los mecanismos necesarios para la creación de sistemas de información que articule las bases de datos existentes de los sistemas administrativos y de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción.”<sup>87</sup>

Sin embargo, en el objetivo específico 1.2, el Plan Nacional focaliza su atención en la creación del Sistema Funcional de Integridad y Lucha contra la Corrupción conformado por las Oficinas de Integridad Institucional o los funcionarios responsables de la integridad gubernamental de las entidades públicas bajo la rectoría de la CAN para el diseño de mapas de riesgos de corrupción y herramientas para enfrentarlos. Por su parte, el objetivo específico 3.1. dispone implementar el Expediente Judicial Electrónico en el Sistema Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios; implementar una unidad de gestión de información en la CAN Anticorrupción que centralice data estadística de procesos penales por delitos de corrupción; y establecer espacios de articulación y protocolos de coordinación operativa en los procesos de investigación penal por delitos de corrupción, mecanismos destinados a fortalecer la gestión de información a nivel institucional pero que, por sí solos, no representan avances en materia de interoperabilidad.

De esta forma, se aprecia que, sin actividades, metas, indicadores ni responsables de implementar mecanismos de interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción, el Plan no constituye una herramienta que oriente el accionar de las entidades del Estado peruano en favor de la referida interoperabilidad.

86 Las entidades responsables de su implementación serían el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la UIF, SUNAT, Procuraduría y la Policía Nacional del Perú.

87 Presidencia del Consejo de Ministros. Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. 2017.  
: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-de-integrid-decreto-supremo-n-092-2017-pcm-1565307-1/>

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## CONCLUSIONES

### Interoperabilidad entre las entidades involucradas en la investigación y sanción de delitos de corrupción

1. Desde el 2014, el nivel de madurez de la interoperabilidad de las entidades involucradas en la investigación y sanción de delitos de corrupción (Ministerio Público, Poder Judicial, PNP-DIRCOCORP y Procuraduría Pública especializada en delitos de corrupción) continúa por debajo del nivel 1, de los 3 niveles definidos en el diagnóstico del nivel de interoperabilidad de las entidades del Sistema de Administración de Justicia Penal (2014) realizado en el marco del Programa de 'Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana -PMSAJ.
2. De acuerdo con la información recogida durante la supervisión defensorial, las entidades no cuentan con convenios marco de interoperabilidad que estén en proceso de implementación y que hayan sido divulgados en cada institución. Tampoco tienen identificado un lenguaje común de intercambio de información ni estándares de interoperabilidad.
3. Los sistemas de registro de casos y de información de las entidades supervisadas no articulan entre sí. La información no circula entre dichas entidades a nivel de sistemas, en mérito a que cada entidad posee sistemas de registro de casos y/o expedientes estructurados de forma diferente, distintos lenguajes de programación, y tipo de base de datos. Cada entidad tiene su propio sistema y registro, lo que impide la tramitación de un expediente único. No obstante, debe tenerse presente, que no todos los datos que registran las entidades pueden ser compartidos en razón a la exigencia de la reserva de información conforme a ley o aquella relacionada con la estrategia legal como es el caso de la Procuraduría Especializada en Delitos de corrupción.
4. Las sedes centrales utilizan métodos tradicionales para compartir o intercambiar información con las otras entidades (papel). El intercambio de información se realiza a través de solicitudes de información cuya atención demora entre 30 y 45 días, dilatando el proceso y la tramitación de expedientes y poniendo en riesgo el desarrollo de las investigaciones; así como el deber del Estado de sancionar a los malos funcionarios y obtener el respectivo cobro de las reparaciones civiles y recuperación de activos en materia de delitos de corrupción, de forma rápida y oportuna. Si bien, existen convenios suscritos con entidades como el RENIEC, el Banco de la Nación y SUNAT, la brecha es aún mayor para referirnos a la interoperabilidad entre las entidades que integran el SAJ Penal.
5. Las sedes centrales tienen serias limitaciones para interoperar con sus sedes desconcentradas debido a brechas de infraestructura de red, soporte informático y falta de personal especializado. En algunas sedes el trámite de expedientes se realiza íntegramente de forma manual. La Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción, constituye un caso particular, porque teniendo un sistema de trámite adecuado, las oficinas desconcentradas no cuentan con personal suficiente para mantenerlo actualizado.
6. La ausencia de uniformidad sobre los campos para el registro de los casos entre las entidades involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción es otro obstáculo que impide

el uso compartido de la información que las instituciones van generando, limitando así, el diseño de políticas públicas, planes y programas enfocados en la prevención y sanción de los actos de corrupción.

7. Las sedes desconcentradas, adicionalmente, reportan dificultades técnicas para el cumplimiento de sus labores como el deficiente servicio de internet; servidores insuficientes, inadecuados o inexistentes; computadoras o impresoras insuficientes y/o desfasadas; equipos no estandarizados (computadoras y/o impresoras de diferentes marcas que dificultan la interoperabilidad y el mantenimiento); servicio de mantenimiento con demoras o de mala calidad, entre otras.

### **Programas y proyectos sobre interoperabilidad en el Sistema de Justicia Penal**

8. La ejecución del Programa 'Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana -PMSAJ (Accede)' (abril 2012 – marzo 2019) ha constituido el esfuerzo más importante del Estado peruano realizado a la fecha en materia de interoperabilidad en el sistema de justicia penal, el mismo que contó con casi US\$13 millones de dólares para el componente de interoperabilidad entre las instituciones del Sistema de Administración de Justicia (SAJ). Sin perjuicio de los logros reportados por el Programa en su conjunto, se advierte que su implementación se caracterizó por una débil gobernanza y la ausencia de labores de seguimiento y monitoreo de su implementación.
9. Los resultados del Programa arriba mencionado estuvieron más vinculados al fortalecimiento tecnológico para una futura interoperabilidad, que a una efectiva interoperabilidad entre las entidades del Sistema de Administración de Justicia. Los proyectos en el ámbito del sistema de justicia penal referidos a promover la interoperabilidad en sí han consistido en i) el diseño de un piloto de interoperabilidad/desarrollo de un sistema de información en el marco del Registro Nacional de detenidos y sentenciados a pena privativa de libertad (RENADESPPLE) y ii) el diseño del Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia en materia Penal. No obstante, el primer proyecto quedó inconcluso al no haber sido posible el desarrollo e implementación del referido sistema ni la adquisición de servidores.
10. El nuevo Programa de Inversión Pública (PIP) "Mejoramiento de los servicios de justicia en materia penal en el Perú", cofinanciado por el BID por un monto ascendente a US\$ 200 millones y aprobado en noviembre del 2019 ha sido enmarcado en el Plan Nacional de Interoperabilidad del SAJ Penal tanto en su modelo como en su implementación por lo que su pronta aprobación permitirá dotar del marco normativo que el PIP requiere para ser ejecutado con éxito, y no enfrentar las dificultades que tuvo el 'Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana (Accede)' relacionados con la débil gobernanza, la poca coordinación interinstitucional y la ausencia de labores de seguimiento y monitoreo en su implementación.

### **Planes y políticas vinculados a la interoperabilidad en el sistema de justicia penal**

11. El Plan Nacional de Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal ha sido diseñado adecuadamente a nivel de estructura, objetivos y acciones estratégicas. Sin perjuicio de ello, es preciso señalar que se aprecian limitaciones respecto a los indicadores, los cuales tienen un enfoque eminentemente cuantitativo, pues solo miden el número de acciones y no los resultados, ni la calidad de las intervenciones, ni su eficiencia. Asimismo, los mecanismos de seguimiento y monitoreo no han sido suficientemente desarrollados, lo que puede colocar en riesgo el registro adecuado y oportuno de los avances en la implementación del Plan; así como la retroalimentación del proceso.

12. Persisten las revisiones y adecuaciones que dilatan la aprobación del Plan Nacional de Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal mediante la norma respectiva, retrasando su implementación. La falta de previsión ha sido una constante de este proceso. Si bien el Plan fue aprobado, a nivel del CONAPOC, en su sesión N° 13, del 15 de mayo del 2018, quedó pendiente su refrendo mediante Decreto Supremo. Casi un año después, durante la sesión N° 14, llevada a cabo el 26 de marzo del 2019, el Secretario Técnico del CONAPOC, en funciones, presentó ante el Consejo una versión actualizada del referido Plan, en línea con las nuevas directivas aprobadas por la PCM y el CEPLAN, quedando pendiente, por segunda vez, realizar las gestiones para la emisión del respectivo Decreto Supremo. Durante la sesión del 26 de noviembre del 2019, la secretaria técnica del CONAPOC recibió el encargo de realizar en una próxima sesión, una presentación sobre el Plan Nacional de Interoperabilidad del SAJ Penal y su relación con los proyectos planteados por el Consejo de Reforma del Sistema de Justicia a fin de delimitar sus alcances. Ello, tomando en cuenta que la gobernanza de datos y la interoperabilidad constituyen un objetivo priorizado del referido Consejo. A su vez, se encuentra pendiente, por tercera vez, la aprobación del Plan bajo análisis, incluyendo en esta oportunidad los aportes formulados por la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros.
13. El Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 – 2021 no contempla ninguna actividad dirigida a implementar mecanismos para la interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción; a pesar de que, el objetivo específico 1.2 de la Política Nacional de Integridad y lucha contra la corrupción considera lineamientos que precisan la necesidad de implementar tales mecanismos.



## RECOMENDACIONES

### Al Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC)

1. **Se recomienda**, en lo que respecta al Plan Nacional de Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal, que:
  - a. Incluya indicadores a nivel de objetivos y de algunas acciones estratégicas que permitan medir cualitativamente los avances y logros de la ejecución del Plan, enfocándose en los resultados, la calidad de las intervenciones y su eficiencia.
  - b. Establezca de manera expresa la periodicidad para la elaboración de los informes de seguimiento y control; así como la necesidad de que estos sean aprobados por el CONAPOC.
  - c. Disponga la publicación de un informe anual de cumplimiento de los objetivos, acciones y metas del Plan, y su deber de sustentarlo igualmente ante el CONAPOC.
  - d. Adecúe el cronograma de implementación de las actividades del Plan dado que la versión actualizada del Plan aún considera el cronograma de la versión original del Plan del 2018.
2. **Se recomienda** conformar los órganos de Gestión propuestos en el referido Plan de Interoperabilidad, lo cual incluye la Secretaría Técnica responsable del monitoreo y seguimiento del Plan; los Grupos de Trabajo; así como la Comisión de Inter institucionalidad permanente integrada por las entidades del SAJ Penal y las entidades del CONAPOC de acuerdo con sus competencias y facultades.
3. **Se sugiere** incluir en el Comité de Coordinación Interinstitucional la participación de:
  - a. La Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI) de la Presidencia del Consejo de Ministros de modo que, en su calidad de ente rector en Gobierno Digital del Estado peruano, pueda ofrecer el asesoramiento técnico para la implementación del Plan.
  - b. La Unidad Ejecutora del reciente Programa de Inversión Pública “Mejoramiento de los servicios de Justicia en Materia Penal en el Perú”, toda vez que el referido Programa requiere desarrollarse de forma articulada con el proceso de implementación del Plan Nacional de Interoperabilidad en el SAJ Penal.
  - c. La Secretaría Técnica del Consejo Técnico para la Reforma del Sistema de Justicia creado mediante la Ley N° 30942 y responsable de impulsar la reforma del sistema de justicia mediante la formulación de los criterios para la elaboración de la política nacional y la coordinación para la ejecución de las políticas a cargo de las entidades integrantes del sistema de justicia.
4. **Se sugiere** convocar, en el plazo más breve posible, a una sesión extraordinaria para aprobar la versión final del Plan Nacional de Interoperabilidad del SAJ Penal, y encargar, con carácter de urgencia, a la secretaría técnica realizar el trámite respectivo ante la Presidencia del Consejo de Ministros para su refrendo mediante decreto supremo, de modo que sea priorizado y pueda iniciarse su implementación.

### A la Presidencia del Consejo de Ministros

5. **Se recomienda** priorizar la aprobación del Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia Penal cuando sea presentado por el CONAPOC. Su pronta aprobación mediante decreto supremo asegurará el marco legal necesario que permitirá su adecuada implementación; y, del mismo modo, que los demás programas y proyectos que se diseñen en materia de interoperabilidad cuenten con un marco normativo al cual deban circunscribirse.

### A la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción

6. **Se recomienda** establecer, en un acuerdo de sesión, la implementación de una acción enmarcada en el lineamiento del objetivo específico 1.2. de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, relacionado con promover la implementación de los mecanismos necesarios para la interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción, de forma articulada con el marco normativo, programas y proyectos sobre interoperabilidad en el ámbito del Sistema de Justicia Penal. Definir, de igual forma, el indicador, la meta y el plazo de la actividad; así como las entidades responsables que estarían a cargo de su implementación.

## ANEXO N° 1

### FICHA DE RECOJO DE INFORMACIÓN

En el marco de la investigación y juzgamiento de los delitos de corrupción se solicitó al Ministerio Público, al Poder Judicial, a la Policía Nacional del Perú (Dirección contra la Corrupción) y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción) brindar información sobre sus **recursos tecnológicos**:

- Listar el/los sistemas(s) o aplicación(es) o plataforma(s) a través de las cuales se registran expedientes, o que tengan alguna vinculación con dicha labor. Indicar el tipo de construcción (web, legacy u otro) con su respectivo lenguaje de programación y base de datos, así como también si cuenta con soporte vigente (interno a la entidad o externo de un proveedor).
- Listar para qué se emplean estos sistemas o aplicaciones o plataformas. En caso de utilizarse más de un sistema, ¿cuál es el nivel de interoperabilidad entre los mismos?
- Listar los sistemas o plataformas o aplicaciones que son usados en las sedes desconcentradas. Indicar su tipo de construcción y base de datos, así como para que se emplean.
- Con relación a la pregunta anterior, ¿Los datos son enviados a alguna sede principal o solo son usados/almacenados de forma local? Indicar por cada aplicación o software o sistema.
- De ser negativa la respuesta anterior, ¿cómo se comparte la información de las sedes desconcentradas con la sede central?
- ¿Se han planificado medidas o proyectado acciones para que se haga uso de una misma plataforma digital de registro de expedientes? Indicar todas las iniciativas y proyectos relacionados a la respuesta.
- ¿La plataforma o sistema empleado, genera alertas sobre el trámite de expedientes? Por ejemplo, cuando se acerca una diligencia, o cuando está por vencer un plazo, entre otros.
- Actualmente, ¿se digitalizan los expedientes en su institución? Si fuera afirmativa, cuenta con líneas certificadas de digitalización.

En lo que se refiere al **registro y actualización de casos/expedientes**, se les solicitó precisar lo siguiente:

- ¿Cuentan con directivas internas y a nivel nacional respecto al registro y actualización de expedientes? Detallar las directivas.
- Detalle el procedimiento interno de registro y seguimiento de un expediente desde que ingresa o desde que se genera el expediente en la plataforma.
- ¿Cada cuánto tiempo se actualiza el estado de los expedientes en cada sistema o plataforma?
- En lo que se refiere al procesado, ¿el sistema o plataforma distingue si el mismo es un gobernador regional, alcalde, consejero, funcionario o servidor de alguna entidad pública?, ¿se consigna el nombre de la entidad a la que pertenece?
- Listar los campos de registro de información de los expedientes que consideran en su plataforma. Por ejemplo, origen del expediente (denuncia policial, denuncia de la Contraloría, denuncia de un particular), nombre del denunciado, agraviados, entre otros.
- ¿Estos campos son considerados también por sus sedes desconcentradas?

En lo que respecta a la **generación de información**, se les pidió informar si:

- La plataforma o sistema empleado, ¿permite generar estadísticas?
- ¿Qué información de los expedientes se comparten de manera pública? Citar el enlace web.
- La plataforma o sistema empleado, ¿permite elaborar de manera ágil mapas de delitos por año, por tipo de delitos, por tipo de infractor, por parte agraviada, entre otros?

- ¿Se informa sobre el resultado de estadísticas o hallazgos a otras instituciones del Estado para que puedan adoptar las acciones correspondientes en el marco de sus funciones a través de la adopción de políticas o mejoras de procedimientos internos? Por ejemplo, en el caso de programas sociales, se informa a las instituciones correspondientes, respecto a la recurrencia de una conducta por parte de sus funcionarios en aras de generar alertas que les permita evaluar sus procedimientos internos.

Respecto a la **interoperabilidad** con otras instituciones, se les solicitó informar:

- ¿Cuál es el nivel de implementación del Programa ACCEDE en su institución y qué otros planes o proyectos vienen implementando en materia de sistemas informáticos e interoperabilidad?
- El/los sistema/s o plataforma/s empleado/s por la entidad es/son interoperable/s con los sistemas o plataformas de:
  - a. Poder Judicial
  - b. Ministerio Público
  - c. Procuraduría Anticorrupción
  - d. Policía Nacional del Perú (DIRCOCOR)
  - e. Contraloría General de la República
  - f. UIF-Perú
  - g. SERVIR
  - h. OSCE
  - i. PROINVERSION
  - j. RENIEC
  - k. SUNARP
  - l. SUNAT
- El nivel de interoperabilidad de los sistemas, ¿permite el intercambio de casos digitalizados con otras entidades, o el intercambio de información?
- De no ser así, ¿cuál es la manera en que comparten o intercambian información con las instituciones mencionadas? y, ¿en promedio cuál es el tiempo que demora esta interacción?

Asimismo, se les solicitó precisar que si contaban con un área de análisis de información y generación de estadística, cuáles son sus principales funciones, y cuáles han sido sus principales aportes en el presente año.

Finalmente, se les solicitó informar cuál es el número de expedientes por presuntos actos de corrupción ingresados en el 2017, 2018 y de enero a agosto del presente año (2019) a nivel nacional, detallando el tipo de delitos.

**ANEXO N° 2**

**Procedimiento interno de registro y seguimiento de un caso en las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción**

PODER JUDICIAL	MINJUSDH- PPEDC	MINISTERIO PUBLICO	PNP
<p>Según el Nuevo Código Penal Procesal, para el Proceso Común, se sigue el siguiente procedimiento:</p> <p>Elaboración propia (2019). Fuente: PJ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se verifica que no exista ningún caso con los mismos hechos.</li> <li>- Se califica la denuncia según criterios de importancia de la PPEDC para que luego sea registrado por la Unidad de Tramite Documentario (UTD).</li> <li>- El caso es asignado a la Unidad de Litigio para ser asignado a un abogado.</li> <li>- La Unidad de Litigio registra toda la documentación que se recibe y remite a otras entidades sobre el caso con el apoyo de la UTD.</li> <li>- El caso es actualizado por el abogado a quien le fue asignado.</li> <li>- Si el caso es archivado es derivado previo informe a la Unidad de archivo para su registro en el sistema.</li> <li>- Si se obtiene una sentencia consentida con reparación civil a favor del Estado, este es derivado a la Unidad de Recuperación Económica y Cooperación Internacional, quien registra toda actividad relacionada a la etapa de ejecución de la sentencia y el registro de cobro de reparación civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El caso se registra en el Sistema de Gestión Fiscal (SGF) cuando se recibe la denuncia de parte o el documento policial por mesa de partes de la Fiscalía correspondiente.</li> <li>- Esta acción genera un número único de caso, a través del cual, la Fiscalía a cargo registra los respectivos actos procesales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El registro de casos ingresados es manual, no se cuenta con una plataforma virtual, por lo cual se tiene el cuaderno de registro de documentos, en el cual se detalla la fecha de registro, el documento con el cual está ingresando dicho caso, el detalle y el descargo respectivo</li> </ul>

Fuente: Información recogida de las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción (noviembre, 2019). Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

**ANEXO N° 3**

**Dificultades técnicas para el cumplimiento de labores de las entidades involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción**

PROBLEMAS TIPO	LIMA NORTE			JUNÍN			AYACUCHO				AREQUIPA				ANCASH				
	PJ	MINJUSDH	MP	PJ	MINJUSDH	MP	PNP	PJ	MINJUSDH	MP	PNP	PJ	MINJUSDH	MP	PNP	PJ	MINJUSDH	MP	PNP
	(PPEDC)			(PPEDC)			DIRCOCOR	(PPEDC)			DIRCOCOR	(PPEDC)			DIRCOCOR	(PPEDC)			DIRCOCOR
a. Servicio de internet lento o insuficiente.	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
b. Servidores insuficientes, inadecuados o inexistentes.	X					X				X	X			X				X	X
c. Computadoras e/o impresoras insuficientes y/o desfasadas.	X		X		X	X	X		X	X	X		X	X				X	X
d. Parque informático no estandarizado (computadoras e/o impresoras de diferentes marcas dificultan la interoperabilidad y el mantenimiento).						X		X		X	X			X				X	
e. Servicio de mantenimiento con demoras o de mala calidad.						X		X		X	X			X				X	
f. Servicio de mantenimiento del sistema y servidores debe venir desde Lima y demora.		X				X				X				X		X		X	X

g. Falta de personal especializado en el sistema informático o plataforma trámite de expedientes, y/o en informática en general.						X		X		X				X				X	
h. Falta de personal capacitado para la tramitación de los expedientes en giro (abogados, asistentes, etc.)	X		X			X			X	X	X							X	X
i. Falta de apoyo pericial, demora en el apoyo pericial.			X	X		X	X		X	X	X			X				X	
j. Limitaciones de acceso a la información de otras sedes de la misma institución.					X	X				X	X			X	X	X		X	X
k. Dificultades en la comunicación o acceso a la información con la sede principal o desconcentradas de otras instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción.		X		X	X	X		X		X	X	X	X		X	X		X	X

Fuente: Información recogida de las instituciones involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción (noviembre, 2019).  
Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

**ANEXO 4**

N°	Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana (accede)
	Logros del Componente 2 <b>MEJOR INTEROPERABILIDAD ENTRE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA</b>
<b>2012</b>	
01	Mejora del parque tecnológico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).
02	Diseño de un Piloto de Interoperabilidad en el marco del Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva (RENADESPPLE), administrado por el Ministerio Público-Fiscalía de la Nación (MP-FN).
<b>2013</b>	
03	Diseño del Manual de Procesos y Procedimientos (MAPRO) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
04	Ampliación y remodelación del Data Center del Instituto Nacional Penitenciario (INPE).
05	Mejoramiento del Sistema de Gestión de Expedientes (SIGE) del Tribunal Constitucional (TC).
06	Mejora de la plataforma tecnológica del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM).
07	Equipamiento del Data Center del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM).
08	Implementación de una Línea Certificada de Digitalización de Expedientes y documentos para el CNM.
<b>2014</b>	
09	Adquisición de hardware para el desarrollo y puesta de producción del futuro sistema integrado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y para el soporte adecuado de servicios de TI.
10	Diseño del Manual de Procesos y Procedimientos de las direcciones de Registro Penitenciario, Medio Libre y Seguridad Penitenciaria del Instituto Nacional Penitenciario (INPE).
11	Mejoramiento de la infraestructura tecnológica del Instituto Nacional Penitenciario (INPE).
12	Elaboración de documentos técnicos e implementación de un servicio de carga de resoluciones y digitación de datos para el Sistema de Gestión de Expedientes (SIGE) del Tribunal Constitucional (TC).
13	Mejoramiento del Sistema de Gestión de Expedientes (SIGE) del Tribunal Constitucional (TC).
14	Implementación de un Sistema de Videoconferencias para el Poder Judicial a Nivel Nacional.
15	Diseño y viabilidad del Estudio de Pre Inversión, a nivel de Perfil del Proyecto para el mejoramiento de los servicios académicos de la Academia de la Magistratura (AMAG).
16	Implementación de un programa de capacitación en TIC (Ofimática e Inteligencia de Negocios) al personal del CNM.



2015	
17	Mejoramiento del parque tecnológico de las Cortes y Sedes Judiciales de los Distritos Judiciales de Junín y Tacna.
18	Adquisición de una solución firewall integrado para el Instituto Nacional Penitenciario.
19	Diseño del Estudio Definitivo del Proyecto para el mejoramiento de los servicios académicos de la Academia de la Magistratura (AMAG) con énfasis en la modalidad no presencial.
20	Mejora del equipamiento del Data Center del CNM, a través de la adquisición de hardware y software (Switch, Librería Robótica) y ampliación de la Línea Certificada de Digitalización.
21	Diseño del Estudio Definitivo para mejorar los sistemas de información del CNM.
2016	
22	Diseño de un piloto de interoperabilidad para implementar el intercambio de información en línea de evaluaciones académicas.
23	Diseño del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico (PEGE) del Sector Interior.
24	Fortalecimiento de las capacidades en materia de interoperabilidad de los operadores del Sistema de Administración de Justicia (SAJ).
25	Desarrollo de un piloto de interoperabilidad para implementar el Sistema Único de Administración de Expedientes de las Procuradurías del Estado Peruano (SAEP).
26	Desarrollo del piloto de interoperabilidad para compartir información entre PNP, SUCAMEC, ONAGI Y MIGRACIONES.
27	Diseño del estudio definitivo para el diseño y desarrollo del Sistema integrado de los servicios comunes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).
28	Diseño del estudio definitivo para la mejora del Sistema Integrado de detenidos, procesados y sentenciados del Instituto Nacional Penitenciario.
29	Desarrollo e implementación del Sistema Integrado del CNM, que permitirá automatizar los principales servicios de la entidad: selección y nombramiento, evaluación y ratificación, y procesos disciplinarios.
30	Diseño e implementación de normas de seguridad de TIC para el Consejo Nacional de la Magistratura.
ENE-SEPT. DEL 2017	
31	Diseño del Plan Nacional de Interoperabilidad del Sistema de Administración de Justicia en materia penal, en coordinación con el CONAPOC.
32	Inicio del desarrollo del nuevo Sistema de Información del Registro Penitenciario del Instituto Nacional Penitenciario.
33	Digitalización de expedientes y resoluciones del Tribunal Constitucional y desarrollo de un aplicativo de búsqueda.
34	Adquisición de equipamiento informático para el Tribunal Constitucional, a fin de potenciar el centro de datos del TC y para el fortalecimiento de su proyecto de expediente digital y la implementación de nuevas funcionalidades como la firma digital y el voto electrónico.
35	Implementación de Data Center de la Academia de la Magistratura.

Fuente: Informes de transferencia de gestión del Programa Accede a setiembre de 2018.  
Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.