



Propuesta de lineamientos básicos para la formulación de una Política de Lucha Anticorrupción

Generalidades

- Básicamente la corrupción es el uso indebido de un cargo público o privado para lograr un beneficio personal o para un tercero.
- Modernamente la corrupción supone la verificación de tres agentes en el fenómeno: **i)**El que corrompe, **ii)**el que se corrompe y, **iii)**el que calla el hecho u omisión.
- La corrupción aumenta la pobreza, eleva el costo de hacer negocios, frena la inversión extranjera, genera pérdidas al Estado, desincentiva a funcionarios honestos y lo que resulta peor, al relativizar la ley, socava la fibra íntima del Estado de Derecho y del Sistema Democrático, haciendo imposible la gobernabilidad de un país.
- Desde un enfoque sistémico, la corrupción supone la conjunción de tres factores: **A)**Poder monopólico, **B)**Discrecionalidad de los funcionarios, **C)**Ausencia de Rendición de Cuentas (principio de *Accountability*).
- Toda estrategia de lucha anticorrupción deberá girar en torno a tres ejes: **A)**Poner límites al poder político, **B)**Reducir beneficios económicos derivados de la corrupción, **C)**Elevar el costo o riesgo de los actos corruptos.
- Mejor Gobernabilidad & Menor corrupción = Liderazgo Político + Conocimiento e Información + Acción Colectiva.
- Las estrategias de lucha anticorrupción deben fundamentarse en tendencias de largo plazo y no sólo en diagnósticos fotográficos de lo que pasa en un determinado momento. Deben plantearse objetivos claramente definidos, que se consigan a través de un enfoque multidisciplinario (no sólo legal o judicial) y de un plan de acciones e iniciativas que involucrando al sector público, al sector privado y a la sociedad civil, comprenda las tres dimensiones de esta lucha: la prevención, la represión (o control) y la sanción.

Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción

- Redefinir y re-impulsar la política No. 26 del Acuerdo Nacional. Esta política de Estado deberá basarse en un plan estratégico, que identifique claramente cuál es nuestra visión (dónde queremos estar como país de aquí a 25 años en este tema). Sólo por citar sólo un ejemplo, según el índice de percepción de la corrupción elaborado por **Transparencia Internacional**, nuestro país se ubica hoy en el puesto 68 en el índice de percepción mundial de la corrupción, en un ranking de 145 países en el que Finlandia es el menos corrupto y Haití el más corrupto. Si bien nos situamos al final de la primera mitad del ranking, es importante advertir que nos encontramos detrás de países como Chile, Uruguay, Costa Rica, **El Salvador**, Trinidad y Tobago, Brasil, **Colombia**, **Cuba**, **Panamá** y **México**. Hoy para nadie es un secreto que diferentes índices de Gobernabilidad, Competitividad, Libertades Económicas y Crecimiento Económico, utilizan como un componente importante los índices de percepción de la corrupción elaborados por distintas agencias. Adicionalmente habría que señalar que las clasificadoras de riesgo país, insumen esa información en sus fórmulas de evaluación, por lo que podríamos señalar que la magnitud de corrupción de un país, es determinante en la atracción de inversión extranjera directa o indirecta.
- La visión estratégica de largo plazo podría entonces estar dada, por el logro de un mejor posicionamiento en esos ranking. A esta visión deberían corresponder nuestros objetivos y estrategias generales, sectoriales e institucionales.
- Creación de una nueva Comisión Nacional Anticorrupción compuesta por representantes del sector público, el sector privado y la sociedad civil, autónoma, con un claro liderazgo y con facultades y prerrogativas para investigar y denunciar ante las instancias competentes (recibir denuncias). El titular de esta comisión tendría que ser elegido por el Congreso (la INA propuso que fuese por votación calificada de las dos terceras partes de sus miembros), por un período superior al del lapso presidencial, a fin de asegurar la continuidad e institucionalización de las políticas y programas.

Reformas Constitucionales



- Reducción del Presidencialismo frente a un mayor control y fiscalización parlamentaria, real autonomía del Poder Judicial y del Ministerio público, efectivo sometimiento de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional al poder democráticamente establecido y el fortalecimiento de la Contraloría General de la República.
- Constitucionalización de la fiscalización ciudadana en un marco efectivo de control democrático, participación civil en materia de lucha contra la corrupción y exigencia de prácticas de buen gobierno.
- Definir claramente el tema de la investigación y/o acusación de los actos presuntamente delictivos cometidos por el Presidente de la República en ejercicio, a fin de que no existan dudas al respecto.
- De manera específica nuestra Constitución debería consagrar:
 - ✓ El deber ciudadano de denunciar los actos de corrupción y la obligación del Estado de proteger debidamente a quienes de buena fe colaboren con las investigaciones que se lleven a cabo en esta materia.
 - ✓ La fiscalización de los actos de la Administración del estado y de la conducta de las autoridades, funcionarios y servidores por parte de la sociedad civil.
 - ✓ La causal de cese e inhabilitación en la función pública por participación en actos de corrupción u omisión en la adopción de las medidas preventivas pertinentes.
 - ✓ El fortalecimiento de la función pública sobre la base de exigencias de ética pública y probidad de autoridades y funcionarios del Estado.
 - ✓ Los principios de transparencia y rendición de cuentas en el accionar de la Administración Pública, como expresión propia del cumplimiento probo y eficiente de la función pública.

Poder Ejecutivo

- Implementar una real reforma de la empleocracia pública (institucionalizar la carrera del servicio civil) . Actualmente tenemos un primer paso dado con la dación de la Ley Marco del Empleo Público (Ley No. 28175 publicada el 19/02/2004) y estamos a la espera de la discusión y aprobación de cinco proyectos conexos que definirían la reforma. Estos proyectos de Ley son: **A)**Carrera administrativa del servidor público, **B)**Gestión del empleo público, **C)**Incompatibilidades y responsabilidades del personal del empleo público, **D)**Funcionarios públicos y empleados de confianza, **E)**Sistema de remuneraciones del empleo público.
- Implementar un sistema administrativo de promoción y recompensas en el sector público (reconocimiento e incentivo de conductas probas).
- Implementación de programas de Códigos de Ética Institucionales.
- Crear registro de personal sancionado de la administración pública (actualmente sólo existe el registro de destituidos manejado por la PCM).
- Implementación de programas de “Usuario Simulado”
- Establecer estímulos nacionales orientados a premiar cada año a las instituciones, funcionarios y organizaciones de la sociedad civil o personas naturales más destacados en la lucha anticorrupción y la promoción de la transparencia pública.
- Crear una gran base de datos de funcionarios y servidores públicos a nivel nacional (podría implementarse en el portal electrónico del Estado Peruano). En esta base de datos podría consignarse información referida al perfil profesional y técnico, así como a la trayectoria y los antecedentes administrativos si los hubiere.
- Premio a la probidad
- **Registro de personal sancionado en la administración pública.**
- **Sistema Integrado de acumulación de casos de corrupción.**

Poder Judicial

- Institucionalización de los juzgados anticorrupción.
- Centralizar los procesos anticorrupción (unidad en la investigación y en el juzgamiento). Esto implicaría la construcción de una nueva sede central del sistema judicial anticorrupción, con el objeto de concentrar físicamente a todos los actores que intervienen en ella (fiscalías, defensores de oficio y peritos).
- Priorización de los procesos penales de casos de corrupción.
- Reforma del Consejo Nacional de la Magistratura.
- Implementar sistemas de protección a testigos y a “*Wistleblowers*”



- Iniciativa legislativa para dotar al órgano de gobierno del PJ de la facultad de establecer judicaturas especializadas en zonas donde lo justifique la gravedad del delito, su carácter complejo y masivo, y su repercusión nacional. Se plantea, asimismo, modificar la normatividad referente a la figuras de inhibición y recusación con la finalidad de otorgar celeridad a su trámite.
- Creación de la Oficina de Relaciones Internacionales del Poder Judicial para la tramitación oportuna y adecuada de los expedientes de extradición y la recuperación eficiente del patrimonio de la Nación.
- Implementar un equipo multidisciplinario de asesores especializados que apoyen la labor de la Justicia Penal Especial.
- Desarrollar un programa permanente de capacitación de magistrados y del personal jurisdiccional de estos tribunales especiales.
- Ampliar la competencia de los Juzgados y Salas Penales Especiales para el juzgamiento de funcionarios y servidores públicos del gobierno en ejercicio, por delitos de concusión, peculado, corrupción de funcionarios y asociación ilícita para delinquir y otorgamiento de carácter permanente a estos tribunales.
- Crear nuevas Salas Penales Especiales.
- Implementar una secretaría de embargos en cada juzgado penal especial que permita la ejecución de las medidas cautelares.
- Renovar el soporte informático de los juzgados y salas para permitir el adecuado control y seguimiento de los procesos sometidos a esta jurisdicción.
- Diseñar y ejecutar un programa de digitalización de los expedientes para la descongestión física de los archivos, dotar de mayor seguridad a los documentos y ofrecer un mayor y mejor acceso a la ciudadanía.

Legislación Penal

- No se siga postergando la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal (en teoría entraría en vigor el próximo año 2006). Dado el carácter progresivo de la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, resulta de suma urgencia que el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y la Policía Nacional del Perú, presenten ya –hasta ahora no lo han hecho- a la Comisión Especial de Implementación de dicho código, los informes detallados y finales de adecuación institucional a la reforma, debiendo en el seno de aquella discutirse y buscarse los consensos y acuerdos sobre la forma en que debe aplicarse el Código Procesal Penal y sobre su impacto social. De ello depende que en el 2006 tengamos un nuevo proceso en funcionamiento; también, por cierto, la propia continuidad de la propuesta de cambio del sistema de justicia penal.
- Impulsar la reforma para la acumulación de penas (cambiar el principio de *subsumisión* existente).
- Impulsar la imprescriptibilidad de los delitos cometidos por funcionarios públicos contra el patrimonio estatal.
- Incorporar a la legislación penal, instituciones y categorías jurídicas de los tratados internacionales contra la corrupción (principalmente la convención interamericana contra la corrupción, la convención de la ONU contra la corrupción, la Convención Internacional contra el soborno transnacional de la OCDE, la Convención contra el crimen organizado transnacional, etc.). Básicamente en lo relacionado al soborno internacional.
- Regular el procedimiento de contumacia para evitar que esta figura se convierta en un medio de acceso a la impunidad, como suele ahora suceder. Se plantea juzgar y condenar al reo contumaz, siempre que el juicio sea público y se haya cumplido con citarlo a la lectura de sentencia, así como a su defensor, al fiscal provincial y a la parte civil.
- Superar definitivamente el sistema de penas de carácter simbólico que hace que los ilícitos cometidos, no tengan sanción efectiva y permitan la impunidad de las altas autoridades y de los funcionarios públicos.
- Reformar la normativa que sustenta la política carcelaria.

Poder Legislativo

- Modificación del procedimiento sancionador de la Comisión de Ética del Congreso de la República (eliminar necesidad de que sus dictámenes sancionadores pasen por el pleno del Congreso).
- Implementar un seguimiento o monitoreo cotidiano de la ejecución presupuestaria del Presupuesto general de la República a través de la Comisión de Presupuesto del Congreso.
- Garantizar el control parlamentario del Sistema de Inteligencia Nacional, a través de la fiscalización permanente de sus planes operativos y estratégicos y de su presupuesto.



Sistema de Defensa de los Intereses del Estado (Procuradurías)

- Integrar en el sistema de defensa judicial del Estado, junto con las procuradurías sectoriales, a las procuradurías regionales y municipales
- Desterrar la dependencia de los procuradores públicos al poder político. Los procuradores públicos son designados por el Poder Ejecutivo mediante Resolución Suprema firmada por el Presidente de la República, El Ministro de Justicia, El Presidente del Consejo de Ministros y/o el Ministro del Sector. La dependencia de estos procuradores para iniciar investigaciones en casos de corrupción en el entorno del sector o institución en la que han sido designados es casi absoluta. Sólo los procuradores públicos regionales son elegidos por concurso público. En el caso de las Alcaldías sucede lo mismo, los procuradores públicos municipales son designados por el Alcalde. Convendría entonces que la elección y designación de todos los procuradores públicos, tanto en los del gobierno central como los de los gobiernos subnacionales, sea por concurso público, así como la redefinición del Consejo de Defensa de los Intereses del Estado como organismo autónomo (puede ser incluso constitucionalmente autónomo), que articule, sistematice, armonice y fortalezca la función de todos los procuradores públicos a nivel nacional. Este nuevo Consejo podría incluso tener a la cabeza a un procurador general de Estado nombrado por el Congreso de la República.
- Esta dependencia descrita precedentemente, se agrava si se considera que muchos de los procuradores públicos vienen laborando en mérito a contratos de locación de servicios (“servicios no personales”), lo que hace que normalmente u actuación busque no colisionar con sus superiores y su entorno, a fin de conservar sus puestos de trabajo.
- Implementar un sistema de especialización que permita contar en las procuradurías públicas con técnicos por materias. Actualmente tenemos abogados “todistas” que intervienen en todo tipo de defensa legal, con la consecuente impericia que ello puede acarrear para los intereses del Estado.
- Fortalecer el apoyo articulado logístico, técnico y humano con todas las dependencias del estado. A pesar que esto está establecido por Ley, en la práctica las procuradurías reciben poca o nula atención por parte de las dependencias y agencias estatales.
- **Implementar un sistema de información de casos contra el Estado y de sus respectivos seguimientos. La información que obra en el Ministerio de Justicia actualmente no es óptima.**
- Destinar un porcentaje (puede ser del orden del 10% ó 15% por ejemplo) de las reparaciones civiles a favor del Estado par fortalecer el Sistema de Defensa Judicial del Estado.
- Autorizar a los procuradores públicos a conciliar o transigir en procesos civiles o con contenido patrimonial no superior a un determinado monto (2 ó 3 UIT por ejemplo)

Sistema Nacional de Control

- Contralorías descentralizadas
- Adopción del sistema de control gubernamental estratégico (por objetivos)
- El Contralor General de la República debe ser designado por el Congreso de la República pero sin la propuesta del Poder Ejecutivo (Presidente de la República).
- Participación de la sociedad civil en las acciones de control de la Contraloría
- Implementar la publicidad de los informes de Contraloría
- Incorporar como falta grave del Contralor General de la República el no detectar oportunamente actos de corrupción en las entidades sujetas a control por no haber cumplido exhaustivamente con lo prescrito en los procedimientos establecidos en la Ley del sistema Nacional de Control.
- Establecer la obligación de que el Contralor General de la República informe dos veces al año al Congreso sobre los resultados de la gestión de control realizada.
- Practicar anualmente a la Contraloría General de la República una auditoria mediante una empresa auditora independiente que podría ser seleccionada por concurso público.
- Fiscalización efectiva y pública de las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios públicos.
- Invertir la carga de la prueba (principio de licitud de los actos realizados por los funcionarios y servidores públicos) cuando dentro de un procedimiento de control e niegan a brindar oportunamente información solicitada. Actualmente lo peor que puede pasarle a un servidor o funcionario público que no entregue



información solicitada por la Contraloría General de la República dentro de un procedimiento de control, es pagar una multa que va de 1.5 a 5 UIT, con la atenuante de que si paga sin intimación o renuncia a interponer futuros medios impugnativos, puede obtener una rebaja del orden del 50%. Se debe buscar entonces otorgar mecanismos de coacción que destierren posibles casos de impunidad.

Sistema de Adquisiciones y Contrataciones Públicas

- Agilizar los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas.
- Fortalecer y ampliar el sistema electrónico de contrataciones públicas
- Impulsar las adquisiciones públicas corporativas
- Ampliar las facultades del CONSUCODE para intervenir en procesos de contratación que realizan las entidades del estado a través de organismos internacionales (por ejemplo PNUD, OIM, etc.).
- Limitar las obras contratadas por “administración directa” a montos menores o a casos especiales de urgencia comprobada.

Unidad de Inteligencia Financiera

- Fortalecer la cooperación interinstitucional internacional a fin de lograr mayor eficacia en el tratamiento de la problemática relacionada al lavado de activos (mayor agilidad en la tramitación de solicitudes internacionales de información).
- Otorgar a la UIF un rol más protagónico que haga que la institución evolucione y pase de ser un agente transmisor de información al Ministerio Público, a uno con prerrogativas investigativas más explícitas (lo que resultaría en un alivio de la carga laboral para las Fiscalías y en un tratamiento más especializado de casos).
- Dotar a la UIF de mayor presupuesto público (se pensó inicialmente en el FEDADOI pero éste está prácticamente vacío)

Policía Nacional del Perú

- Fortalecer la Inspectoría general, brindándole los recursos humanos, técnicos y económicos arios para su labor en la supervisión de adquisiciones, compras y otros aspectos financieros.
- Implementar un sistema por el cual las policías rindan cuentas de su labor ante los Consejos de Seguridad Ciudadana de las Municipalidades (los cuales están presididos por el Alcalde).
- Reformar el sistema disciplinario policial para determinar la gravedad de las faltas, estableciendo procedimientos rápidos y objetivos, que permitan una efectiva defensa y/o sanción de efectivos vinculados a casos de corrupción.
- Establecer mecanismos que permitan premiar y recompensar a aquellos funcionarios policiales que muestren una conducta honesta e íntegra frente a los ciudadanos.
- Privatizar los fondos policiales previsionales y de vivienda, a fin de que existan mayores criterios técnicos en su manejo y una mayor transparencia.

Fuerzas Armadas

- Consolidar el proceso de adecuación del sector defensa a los mecanismos de control ordinario de la Contraloría General de la República y al portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Institucionalizar la meritocracia, neutralidad y objetividad en la carrera militar en las Fuerzas Armadas, privilegiando el profesionalismo y el principio de legalidad (concluir el tema de la reforma en los ascensos)
- Implementar códigos de ética en las instituciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo la obligación de denunciar actos de corrupción.
- Encargar expresamente al Presidente de la República y/o al Ministro de Defensa, la designación de inspectores generales de las instituciones castrenses.
- Privatizar los fondos previsionales, a fin de que existan mayores criterios técnicos en su manejo y una mayor transparencia.



Acceso a la Información Pública

- Armonizar normativa administrativa con legislación sobre acceso a la información pública.
- Cambiar la cultura organizacional y el paradigma del funcionariado público: brindar información pública es un servicio (en tanto resultado de un ejercicio ciudadano) no es el resultado de un procedimiento (no es un trámite o un “papeleo”)
- Capacitar a los servidores y funcionarios públicos en materia de legislación sobre acceso a la información pública. Asimismo, esta capacitación deberá darse también a la sociedad civil organizada.
- Fortalecer criterios jurisprudenciales en torno a la resolución de acciones de *Habeas Data*.
- Mejorar los criterios de definición de la normativa con relación a lo que es información “reservada” o “secreta” (colocando énfasis en materia de orden interno y seguridad nacional)

Transparencia Pública y Rendición de Cuentas

- Impulsar un plan de conectividad que permita a diversos municipios provinciales y distritales que aún no cuentan con acceso a Internet, contar implementar portales electrónicos de transparencia pública.
- Relativización del secreto bancario (por ejemplo, levantamiento del secreto bancario para acceder a altos cargos públicos).
- Armonización y estandarización de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPAs) de las entidades públicas (sobre la base de procedimientos administrativos similares).
- Normar mejor las audiencias públicas de rendición de cuentas (lograr mayor eficacia de las mismas mediante una mejor información de los ciudadanos antes de la realización de las audiencias).

Participación Ciudadana y Auditoría Social

- Institucionalizar el sistema de veedurías ciudadanas.
- Modificar la Ley de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300) a fin de incorporarse la revocatoria para congresistas, autoridades regionales y judiciales. También debe revisarse las vallas para lograr las revocatorias de las autoridades municipales. Cabe recordar que actualmente la Ley No. 26300 contempla por una parte, “Derechos de Participación”, tales como: **A)**Iniciativa de reforma constitucional, **B)**Iniciativa en la formación de leyes, **C)**Referéndum, **D)**Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales y **E)**otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley en el ámbito de los gobiernos municipales y regionales; y por otra parte “Derechos de Control Ciudadanos”, como: **A)**Revocatoria de autoridades, **B)** Remoción de autoridades, **C)**Demanda de rendición de cuentas y **D)**Otros mecanismos de control establecidos por la presente Ley en el ámbito de los Gobiernos Municipales y Regionales.
- Establecer oficinas regionales de sugerencias y denuncias ciudadanas a través de convenios con el Ministerio público, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo. Para ello deberá normarse un procedimiento claro y sencillo que permita la presentación, seguimiento y resolución oportuna de quejas y denuncias.
- Ampliar el porcentaje institucional a ser definido por la vía del Presupuesto Participativo. Institucionalizar mecanismos de seguimiento de la implementación de éste.
- Mejorar, ampliar y transparentar los mecanismos de elección a los Consejo de Coordinación Regional (Gobiernos Regionales) y Consejo de Coordinación Local (Municipios), así como precisar sus objetivos, funciones y competencias.
- Desarrollar programas de vigilancia ciudadana de los programas sociales, entre los beneficiarios de éstos.
- Creación de comisiones regionales y municipales anticorrupción, integradas por miembros del sector público, sector privado y sociedad civil y articuladas con la Comisión Nacional Anticorrupción.

Educación

- Redefinir el curso de educación cívica en la currícula escolar, tratando de orientar los conceptos hacia la formación en urbanidad, ciudadanía y promoción de valores.



- Introducir cursos de ética profesional, elaborados en base a casos para los alumnos de universidades e instituciones de educación superior.
- Fortalecer la aplicación de la Ley Anticorrupción para el sector educación.

Medios de Comunicación

- Institucionalización del “Defensor del Lector” en los medios de comunicación (prensa escrita, televisiva y radial)
- Impulsar la autorregulación
- Crear un sistema de incentivos para que los medios de comunicación se comprometan con campañas mediáticas a favor de la promoción de valores.
- Afinar los criterios de distribución transparente de la publicidad estatal.
- Implementar veedurías ciudadanas para el control social de los medios de prensa (Por ejemplo promover mecanismos de control como los que implementó

Sistema Político

- Promover el cumplimiento de la Ley de Partidos Políticos, mediante la capacitación a cuadros dirigenciales y militantes.
- Desarrollar mecanismos de seguimiento social a las promesas electorales (trasladar la iniciativa del JNE a la sociedad civil y afinarla, estableciendo espacios de difusión del cumplimiento o no de las promesas e involucrando a los medios de comunicación en ello.).