



**USAID** | **PERU**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMERICA



**MILLENNIUM**  
CHALLENGE CORPORATION  
UNITED STATES OF AMERICA

# MCC ANTICORRUPTION THRESHOLD PROGRAM

## TERCER REPORTE DEFENSORIAL (ACTIVIDAD 9.C)

**MARCH 31, 2011**

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by Management Systems International.

# MCC ANTICORRUPTION THRESHOLD PROGRAM

TERCER REPORTE DEFENSORIAL  
(ACTIVIDAD 9.C)



Contracted under ENGAGE IQC AID-DFD-I-01-08-00072

Submitted March 31, 2011

This report is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The author's views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development, the Millennium Challenge Corporation or the United States Government.

# SUMARIO

## PROCEDIMIENTOS, SITUACIÓN Y PROBLEMAS DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS POR CORRUPCIÓN EN CUATRO INSTITUCIONES DEL ESTADO PERUANO (CONTRALORÍA, POLICÍA, MINISTERIO PÚBLICO, PODER JUDICIAL)

### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL ESTUDIO: ESTADO DE LA CUESTIÓN, DEFINICIONES Y MARCO

<b>NORMATIVO .....</b>	<b>2</b>
1. Estudios acerca de los mecanismos de denuncia en temas de corrupción .....	2
2. La importancia del estudio de la denuncia y los casos de la investigación .....	6
3. Los objetivos de la investigación .....	7
4. Un mapa general sobre los tipos de denuncias y quejas por corrupción .....	9
5. Marco normativo general para procedimientos de denuncias institucionales.....	12

### II. MECANISMOS PARA LA DENUNCIA Y QUEJA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL MINISTERIO PÚBLICO .....

<b>14</b>	
1. Marco normativo específico de los procedimientos internos de denuncia y queja de actos de corrupción en el Ministerio Público .....	15
2. Tipos de procedimientos de denuncia y queja dentro del Ministerio Público .....	16
3. Descripción de los circuitos para los procedimientos de denuncia y queja por actos de corrupción al interior del Ministerio Público .....	19
4. Situación de las denuncias y quejas por actos de corrupción al interior del Ministerio Público .....	24
5. Problemas del circuito de quejas y denuncias por actos de corrupción en el Ministerio Público .....	31
6. Conclusiones preliminares .....	34

### III. MECANISMOS PARA LA DENUNCIA Y QUEJA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA .....

<b>36</b>	
1. Marco normativo general de los procedimientos internos de denuncia y queja de actos de corrupción en la Contraloría .....	37
2. Tipos de procedimientos de denuncia y queja dentro de la Contraloría .....	38
3. Descripción de los circuitos para los procedimientos de denuncia y queja por actos de corrupción al interior de la Contraloría .....	41
4. Situación de las denuncias y quejas por actos de corrupción al interior del Ministerio Público .....	46
5. Problemas del circuito de quejas y denuncias por actos de corrupción en la Contraloría.....	49
6. Conclusiones preliminares .....	52

### IV. MECANISMOS PARA LA DENUNCIA Y QUEJA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL PODER JUDICIAL .....

1. Marco normativo general de los procedimientos internos de denuncia y queja de actos de corrupción en el Poder Judicial.....	53
2. Tipos de procedimientos de denuncia y queja dentro de la Contraloría .....	54
3. Descripción de los circuitos para los procedimientos de denuncia y queja por actos de corrupción al interior del Poder Judicial .....	58
4. Situación de las denuncias y quejas por actos de corrupción al interior del Poder Judicial .....	61
5. Problemas del circuito de quejas y denuncias por actos de corrupción en el Poder Judicial .....	66
6. Conclusiones preliminares .....	71
<b>V. MECANISMOS PARA LA DENUNCIA Y QUEJA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ .....</b>	<b>73</b>
1. Marco normativo general de los procedimientos internos de denuncia y queja de actos de corrupción en la Policía Nacional del Perú.....	73
2. Tipos de procedimientos de denuncia y queja dentro de la Policía Nacional del Perú .....	74
3. Descripción de los circuitos para los procedimientos de denuncia y queja por actos de corrupción al interior de la Policía Nacional del Perú.....	77
4. Situación de las denuncias y quejas por actos de corrupción al interior de la Policía Nacional del Perú.....	81
5. Problemas del circuito de quejas y denuncias por actos de corrupción en la Policía Nacional del Perú .....	83
6. Conclusiones preliminares .....	86
<b>VI. SOBRE LAS INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PROMOCIÓN DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS DE ACTOS DE CORRUPCIÓN .....</b>	<b>88</b>
1. Sobre las iniciativas de la sociedad civil en temas de lucha contra la corrupción .....	88
2. Iniciativas y ausencias de la sociedad civil en temas de denuncias y queja de actos de corrupción .....	90
3. Recomendaciones de los expertos en el tema en la sociedad civil.....	95
4. Conclusiones preliminares .....	97
<b>VII. CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>98</b>

# **TERCER REPORTE DEFENSORIAL: FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE DENUNCIA E INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA PREVENIR Y ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN**

## **A MODO DE INTRODUCCIÓN**

Las denuncias sobre actos de corrupción implican mecanismos de participación activa de la ciudadanía en la vigilancia del Estado y procedimientos organizados y estables que permitan llevar a cabo estos procesos. La denuncia y la queja son mecanismos para indicar la existencia de actos de corrupción en las instituciones del Estado, para conocer la situación de este fenómeno, sus tipos y mecanismos, pero también para sostener un efectivo espacio de combate frente a este problema. Ahora, si bien la denuncia y la queja aparecen como elementos fundamentales, no hay un correlato efectivo en la cantidad, calidad y profundidad de los estudios sobre el tema. Como veremos, se trata de un tema importante, pero en muchos casos ausente en las investigaciones sobre corrupción.

La investigación que presentamos se dirige a estudiar estos mecanismos en cuatro instituciones del Estado (Contraloría General de la República, Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial). El objetivo es determinar los mecanismos que funcionan dentro de estas instituciones para denunciar o presentar quejas sobre actos de corrupción interna, los marcos normativos y los problemas que se presentan. Para ello se ha recurrido a tres estrategias de recojo de información: por un lado, el recojo de información cuantitativa de las propias instituciones, en la que se muestra la cantidad y situación de las quejas y denuncias; por otro lado, la reconstrucción de los procedimientos y de la normativa que la ampara; finalmente, la información cualitativa recogida a partir de las entrevistas a funcionarios responsables y los expertos en el tema que dan cuenta de la situación y los problemas de funcionamiento de estos procedimientos.

La investigación se presenta en seis secciones. La primera muestra el marco general del problema, los objetivos, la tipología construida para la clasificación de las quejas y denuncias y un marco normativo general. La segunda, tercera, cuarta y quinta sección se dirigen al estudio de las instituciones seleccionadas. En estas secciones se muestra i) el marco normativo específico de cada institución seleccionada respecto de sus mecanismos internos de denuncia y queja; ii) la adecuación y las instancias de denuncia y queja de acuerdo a la tipología construida en la sección anterior; iii) la descripción del circuito de la queja y la denuncia dentro de cada institución; iv) la síntesis cuantitativa de la situación de las quejas y denuncias de cada institución; v) los problemas de los procedimientos de denuncia y queja, y vi) las perspectivas y aportes de la sociedad civil respecto de los procedimientos de denuncia y queja. Finalmente, la sexta sección muestra una síntesis de las iniciativas de la sociedad civil sobre el tema de denuncias y queja, y los problemas que se han presentado al respecto.

# I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL ESTUDIO: ESTADO DE LA CUESTIÓN, DEFINICIONES Y MARCO NORMATIVO

## I. Estudios acerca de los mecanismos de denuncia en temas de corrupción

Los antecedentes sobre los estudios respecto de los mecanismos de denuncia y queja por corrupción en entidades estatales son escasos. Es difícil encontrar estudios específicos en la región, y en pocos casos nos podemos referir a estudios relativos a estos temas. Un par de experiencias en la región se han aproximado al tema, aunque debemos indicar que éstos no configuran investigaciones, sino más bien, ensayos y propuestas políticas (en efecto, no tienen diseños metodológicos de investigación, no hay trabajo de campo, ni información empírica sistematizada). Asimismo, en el Perú, tampoco existen estudios sistemáticos acerca del tema de las denuncias y quejas en asuntos de corrupción. Bajo esta premisa, los antecedentes refieren más a las ausencias que a las experiencias previas sobre el tema, y por ello, permiten mostrar la importancia del estudio de estos procedimientos.

Los estudios sobre la corrupción van desde aquellos que inciden en su definición, sus efectos sociales, el impacto de la corrupción en las economías de países en desarrollo, los índices de medición del problema, métodos para combatirla, u otros enfoques diversos. En efecto, los estudios sobre las economías de la corrupción<sup>1</sup>, o sobre sus consecuencias políticas<sup>2</sup>, no apelan a los elementos institucionales del Estado para hacerle frente al problema. De tal modo, si bien existen estudios sobre las consecuencias de la corrupción para el control Estatal<sup>3</sup>, y para el mantenimiento de la democracia<sup>4</sup>, no hay estudios precisos sobre aquellos procedimientos concretos, como la denuncia y queja, que permiten establecer mecanismos de sanción, control y combate de este fenómeno.

La corrupción como objeto de estudio, sin embargo, no ha estado ausente del interés de estudiosos de la realidad peruana y de organizaciones dedicadas a su análisis y diagnóstico. Basta mencionar por ejemplo los trabajos de Transparencia Internacional<sup>5</sup>, donde se presentan las percepciones de corrupción de diferentes instituciones en el Perú, en comparación con sus similares de diferentes países de América Latina. Los últimos años han mostrado diversos estudios de cómo nuestras sociedades van percibiendo en primer término el avance de la corrupción en las instituciones del Estado, y, por otro lado, su efecto corrosivo y dimensión perniciosa para el adecuado funcionamiento de la administración pública. Es necesario precisar, sin embargo, que los estudios sobre percepción no pueden establecer con rigor la magnitud del problema y, por lo tanto, no estudian sus prácticas, mecanismos concretos, estrategias locales, y por ende no son necesariamente precisos para la construcción de mecanismos de lucha contra corrupción, sin que ello nos lleve a desconocer o minimizar su relevancia para aproximarnos a este fenómeno.

Por otro lado, existe también un enfoque del estudio de la corrupción que se advierte fundamentalmente en entidades internacionales de apoyo para el desarrollo. Estos estudios se concentran en analizar que las debilidades institucionales obstaculizan un crecimiento sustentable, sostenible y equitativo, entre otras razones, por el efecto de la corrupción sobre las políticas

---

<sup>1</sup> Zegarra, Felipe. *Causas y consecuencias económicas de la corrupción*. Lima: CIUP. 2000.

<sup>2</sup> Rose Ackerman, Susan. *Corruption. A Study in Political Economy*. New York: Academy Press. 1978.

<sup>3</sup> Ugarteche, Oscar. *Vicios Públicos. Poder y Corrupción*. Lima: Fondo de Cultura Económica. 2004.

<sup>4</sup> Klitgaard, Robert. *Controlando la Corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana. 1994.

<sup>5</sup> De acuerdo con el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional para el año 2005. Ver: [www.transparency.org/cpi/](http://www.transparency.org/cpi/)

públicas<sup>6</sup>; reconociendo como necesidad, la promoción de una ética del servicio público entre los funcionarios de la administración, sin ahondar en el tema, ni incidir en los mecanismos como la participación del ciudadano para su denuncia y control. Hay una concentración en el planteamiento de Fortalecer los órganos de fiscalización, control y supervisión<sup>7</sup>, o de referir la necesidad de mobilizar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, generando espacios de control e influencia ciudadana; pero sin el estudio de las estrategias concretas de acción respecto de la corrupción, lo que explica la ausencia o falta de información específica en ese sentido.

La identificación del problema y sus efectos perniciosos, han sido tratados con frecuencia y aún se han ensayado estudios interesantes<sup>8</sup> con propuestas para una lucha eficaz y democrática contra la corrupción, en donde se propone no sólo acudir a la persecución penal, sino al diseño de propuestas de reorganización estatal intentando: i) incentivar la competencia de la economía y la asignación del manejo de recursos estatales a sectores privados; ii) generar la transparencia progresiva y el control permanente en las negociaciones y transacciones realizadas por los funcionarios; iii) evitar la concentración de funciones y de poderes discrecionales en los funcionarios públicos, y iv) establecer códigos de ética para la función pública.

Por otro lado, se han ensayado numerosos abordajes del fenómeno de la corrupción, desde la mirada de las ciencias sociales, el derecho, la economía y diversos estudios multidisciplinarios<sup>9</sup> para responder a la pregunta fundamental del origen de la corrupción y la explicación de su vigencia en el ámbito de la administración estatal. Pero sin estudiar los elementos de control, mecanismos de sanción, procedimientos de vínculo entre el ciudadano y el Estado como actores inseparables en la lucha contra la corrupción.

Así, lo que se evidencia es que hay una mirada concentrada en la estructura económica o en el diseño de la ingeniería política. Ello muestra la ausencia de estudios del fenómeno de la corrupción desde la perspectiva del ciudadano<sup>10</sup> y de una mirada que integre los modos de acceso a los mecanismos que dispone para que “con su denuncia”, pueda visibilizar las tipologías frecuentes de actos de corrupción y, por otro lado, tender a la puesta en marcha de políticas públicas adecuadas para prevenir y reparar la situación que provocan esas prácticas, con el conocimiento riguroso de su ocurrencia y sus particularidades.

El estudio de la denuncia ciudadana de casos de corrupción (y el establecimiento de sus problemas de funcionamiento, accesibilidad y efectividad), como vía fundamental para enfrentar la corrupción, ha sido postergado del interés académico en la materia. Con ello, la relación entre la participación como instancia de demanda o construcción de ciudadanía tampoco es tenida en cuenta con suficiencia. La sociedad civil organizada, como veremos más adelante, tampoco ha asumido el estudio e

---

<sup>6</sup> Tanzi, Vito. Corrupción y Estado. BID: Washington, 1998.; Banco Interamericano de Desarrollo. Modernización del Estado. Washington, D.C.: BID. 2003.

<sup>7</sup> Establece el BID: El objetivo debe ser asegurar la transparencia y probidad en la actuación de los agentes públicos y en las transacciones y gestiones del Estado. En este contexto, las instituciones de control y de lucha contra la corrupción han adquirido gran importancia.

<sup>8</sup> Montoya Vivanco, Yvan. “Sobre la corrupción en el Perú. Algunas notas sobre sus características, causas, consecuencias y estrategias para enfrentarla”. En: Centro de estudios y publicaciones. Vol. 32, N°. 205, 2007. pp. 32-45.

<sup>9</sup> Pueden revisarse por ejemplo: Portocarrero Maisch, Felipe. El Pacto infame. Estudios sobre corrupción en el país. Lima: Red Para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú. 2005.; Ugarteche, Oscar. Vicios Públicos. Poder y Corrupción. Lima: Fondo de Cultura Económica. 2004. Estos textos recogen artículos que sintetizan la investigación sobre corrupción en el Perú desde enfoques históricos, económicos antropológicos, sociológicos, jurídicos y de las ciencias políticas. Desde una mirada supranacional ver por ejemplo: Klitgaard, Robert. Controlando la Corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo. Buenos Aires: Editorial Sudamericana. 1994.; Rose Ackerman, Susan. Corruption. A Study in Political Economy. New York: Academy Press. 1978., que privilegian desde una perspectiva teórica, la necesidad de los países en desarrollo de asesorías especializadas en materia de lucha contra la corrupción y diseño estatal, y la aplicación de un enfoque económico en el estudio del fenómeno, respectivamente.

<sup>10</sup> En su doble papel, primero como partícipe de prácticas de corrupción doméstica que muchas veces son la explicación causal, en razón de la permisividad o la tolerancia ciudadana, del surgimiento de prácticas institucionalizadas de corrupción, y fundamentalmente como víctima de la vulneración de derechos fundamentales, de la que la corrupción es factor principal.

implementación de mecanismos de denuncia como un asunto central. Esta situación demarca algunos problemas concretos, ausencias y líneas de acción que permiten dar cuenta de elementos para delinear la ruta de la denuncia como un campo fundamental en el estudio y el combate contra la corrupción:

- Hay una concentración de estudios sobre la corrupción desde una mirada económica que ha implicado el estudio sobre flujos económicos e inversiones en situaciones de países en donde la corrupción atraviesa la estructura política. En estos estudios la mirada ha implicado el control de la variable corrupción para determinar las posibles inversiones en situaciones específicas; y, por otro lado, se ha dirigido a cuantificar los daños que produce la corrupción a las economías de los países<sup>11</sup>. Sin embargo, esta mirada no ha implicado una perspectiva de control ciudadano de la corrupción, y los mecanismos de control no aparecen como denuncia-ciudadana, sino como formas de regulación económica.
- Existe una perspectiva de estudio de la corrupción dirigida a determinar sus posibilidades de ejercicio en situaciones en donde el control político es limitado. Bajo esta perspectiva, se ha estudiado modelos de captura del Estado, espacios en donde el accountability horizontal y vertical<sup>12</sup> es limitado o inexistente para argumentar la importancia del control institucional para poder regular este fenómeno. Aparecen perspectivas punitivas, aumento de penas y persecución de los “corruptores”, pero se mantiene ausente una mirada de participación local en donde sea el ciudadano el actor central en esta lucha. En esa línea, la denuncia aparece como un elemento tangencial, a la centralidad de la persecución y el aumento de penas, perspectiva que resulta manifiesta en la actual coyuntura electoral, donde la propuesta de imprescriptibilidad de delitos de corrupción se perfila como la de mayor notoriedad e impacto en la materia.
- Finalmente, hay una mirada que ha implicado la participación ciudadana, pero en muchos casos concentrada en la idea de los “valores” como mecanismo para evitar la práctica de la corrupción. El razonamiento es simple: con valores democráticos dispuestos en los hábitus de las personas, se evita la existencia de prácticas corruptas. Entonces, la educación en valores aparece como la primera línea de acción. El problema reside en que la participación, también implica participación activa en la vigilancia de los procesos sociales, y la denuncia aparece en este campo como un elemento con escasa presencia para ejercer mecanismos de control. Fruto de ello, se visualizan permanentes mensajes relacionados con el manejo ético de la cosa pública, frente a la ausencia de mecanismos concretos y delimitación de procedimientos claros y de fácil acceso y control, a través de los cuales puedan denunciarse conductas reñidas con la ética o concretamente actos de corrupción en diversos grados.

Esto muestra la tendencia de los estudios sobre la corrupción, pero también la concentración en miradas económicas, políticas y éticas que hacen imprescindible reorientar esfuerzos hacia análisis más específicos y operativamente funcionales a la denuncia y reproche efectivo del fenómeno, lo que lleva a atender enfoques de participación-vigilancia de prácticas concretas. ¿Qué mecanismos aparecen como formas de regulación desde la actividad ciudadana y al mismo tiempo implican la intervención activa del Estado? Queda claro en este contexto que la “denuncia o queja” se convierte en el nexo entre la estructura normativa, los dispositivos institucionales, las formas de accountability (horizontal, vertical y societal) y la participación vigilante de la ciudadanía.

Ahora, como hemos indicado, la importancia del estudio de la denuncia no ha marchado en correlación al volumen y profundidad de los trabajos sobre el tema. En efecto, en la región los

---

<sup>11</sup> Portocarrero Maisch, Felipe. *El Pacto infame. Estudios sobre corrupción en el país*. Lima: Red Para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú. 2005.; Ugarteche, Oscar. *Vicios Públicos. Poder y Corrupción*. Lima: Fondo de Cultura Económica. 2004.

<sup>12</sup> O'Donnell, Guillermo. “Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”. En: *Revista española de ciencia política*. N° 11, octubre de 2004. pp. 11-31.

estudios son escasos o inexistentes. Son pocas las investigaciones sobre el tema, tanto en sistematización de data, estudio de procedimientos o estudio de marcos legales. De los pocos estudios desarrollados, los de Martínez<sup>13</sup> y el de Honisch<sup>14</sup> aparecen como los más cercanos al tema; sin avocarse a un análisis concreto sobre los procedimientos de denuncia y quejas de corrupción, abordan temas relacionados a éstos. El primero desde una perspectiva comparativa del sistema internacional y su aplicación en la Argentina; el segundo, aborda las características de los actos de corrupción que dificultan su denuncia, para luego hacer una revisión de los órganos de control, sin entrar a un análisis detallado de las vías de denuncias o quejas y los procedimientos que éstas implican.

En efecto, en el trabajo de Martínez, se presenta un informe en el que se elabora un análisis a la luz de los estándares internacionales, la práctica de los organismos de control de argentinos y del diseño de los organismos de investigación, como de la regulación y funcionamiento de dichos mecanismos. Este informe, realiza una evaluación a través de la cual denuncia los mecanismos existentes y revisa sin profundizar su funcionamiento concreto. En definitiva a partir de las recomendaciones realiza una propuesta de acciones que necesitan de modificatorias legales y las que no las requieren. Por otro lado, el trabajo de Honisch presenta como objetivo principal identificar las características de los hechos de corrupción que hacen que su detección e investigación resulte tan compleja.

Posteriormente el trabajo de Honisch se avoca a presentar cómo el Estado se ha organizado para incrementar sus posibilidades de detectar e investigar este tipo de problema (describiendo los órganos de control especializados), cuáles son las distintas vías que pueden y deben explorarse ante la comisión de un hecho de corrupción (a través de la vía administrativa y la vía jurídico-penal) y cómo ellas pierden efectividad con la intervención del derecho penal. Sin embargo, lo anterior aparece como una recomendación y no se detiene en el análisis de los mecanismos de denuncia concretos.

El aporte de estos trabajos reside en mostrar la importancia del estudio de la denuncia como campo central para i) la identificación de mecanismos de corrupción que aparecen ocultos a la luz pública o a las tipificaciones de los códigos penales; ii) determinar elementos que generen formas de control interno de las instituciones en la lucha frontal contra la corrupción; y iii) comprender la importancia de la denuncia como un vehículo de incorporación de los ciudadanos en la lucha contra la corrupción. A su vez, esto implica reconocer características peculiares de los actos de corrupción:

- Se trata de actos de naturaleza opaca, es decir ocultos, sus autores tratan de no dejar rastros.
- No son delitos evidentes, muchas veces requieren de opiniones técnicas para identificar los aspectos centrales del delito en sí.
- Las víctimas del acto delictivo son difusas o mediatas, es decir la víctima es el Estado o la sociedad, quien no percibe el daño de forma espontánea, por lo tanto el acto no sale a la luz.
- No suelen ser denunciados por temor ante las represalias de los involucrados, que generalmente ostentan cargos de poder.
- La sociedad no siempre percibe estos delitos como reales actos criminales.

---

<sup>13</sup> Martínez, Diego. Mecanismos para la denuncia de hechos de corrupción en la Argentina. Disponible en: [www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_cida\\_arg\\_mec\\_den\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_cida_arg_mec_den_sp.pdf) [última visita 5 de enero de 2011]

<sup>14</sup> Honisch, Paula. ¿Por qué es tan complejo detectar, investigar y castigar hechos de corrupción? Disponible en: [www.palermo.edu/archivos\\_content/derecho/pdf/Honish-paper-8-10.pdf](http://www.palermo.edu/archivos_content/derecho/pdf/Honish-paper-8-10.pdf) [última visita 3 de enero de 2011]

- La corrupción estructural es cometida por personas que integran redes de corrupción insertas en las elites políticas, situación que genera fuertes sentimientos de lealtad y de reciprocidad que pasan por encima de la ley.

Entonces, el estudio de los mecanismos de denuncia resulta un campo fundamental en el trabajo para combatir la corrupción, y el análisis de sus procedimientos es uno de los puntos de partida para esta meta. Sin embargo, es preciso considerar: i) que los estudios antecedentes sobre la corrupción han estado concentrados en miradas de control económico, ingeniería política y difusión de los valores democráticos; ii) que ello ha implicado ciertas ausencias respecto a los temas concretos de control ciudadano y el tema de la denuncia no ha estado presente en estos trabajos; iii) que a pesar de estas premisas es fundamental estudiar este campo debido a que la denuncia resulta el canal que liga con claridad la participación vigilante de la ciudadanía (accountability societal), la vigilancia y el control interno de los funcionarios (accountability horizontal y vertical), y la estructura de las normas e instituciones que permiten luchar frontalmente contra la corrupción.

## 2. La importancia del estudio de la denuncia y los casos de la investigación

La corrupción es considerada uno de los mayores problemas de la sociedad peruana. A los grandes escándalos de la macro corrupción, hay que sumar aquellos pequeños actos de corrupción cotidianos que están instalados a todo nivel en las instituciones públicas y privadas y aún en la vida doméstica. Se ha hecho esfuerzos por visibilizar el problema y generar espacios de control y denuncia contra actos de corrupción, sin embargo, estos no son de ningún modo suficientes; no hay un conocimiento claro de lo que ocurre al pretender ingresar una denuncia, ni que pasa con la misma, su tramitación y sus resultados.

No hay un estudio que incida en la estructura procedimental existente para dar a conocer actos por corrupción. No hay alguno que se ocupe de lo que ocurre con las denuncias que el ciudadano formula sobre un acto de corrupción institucional comunicándolo directamente como tal, ni lo que ocurre con aquellos actos que tomados por queja funcional de carácter administrativo son en realidad una imputación de naturaleza penal por actos de corrupción. Este vacío puede generar confusión en el usuario de dichos procedimientos y aún en el funcionario o particular involucrado en algún acto de corrupción denunciado, provocando con ello trámites inadecuados cuando no inaccesibles o inútiles. Es necesario, por tanto para enfrentar la corrupción, también estudiar los principales obstáculos que el ciudadano tiene para conocer los mecanismos de que dispone para denunciar, como los inconvenientes para comunicar un acto de corrupción al efectuar una acusación en una instancia estatal; como analizar si los mecanismos para ello realmente funcionan y cómo se accede a ellos.

La denuncia es un tema fundamental en los temas de corrupción. Por lo tanto, la realización de un estudio que revise el funcionamiento de los mecanismos de denuncia sobre actos de corrupción institucional es importante. En este caso se ha optado por construir una mirada institucional del fenómeno para comprender i) la estructura de los procedimientos de denuncia internos; ii) los mecanismos institucionales y las normas que regulan dichos procedimientos; iii) la situación de estas denuncias y quejas en los circuitos internos de las instituciones. Para lograr estos objetivos generales se ha concentrado el estudio en cuatro instituciones: la Contraloría General de la República, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial (delimitando estos procesos al Distrito Judicial de Lima). Por otro lado, esto implica estudiar brevemente las iniciativas de la sociedad civil que complementan esos mecanismos, como su correlato ciudadano.

Estas instituciones se han escogido a partir de los siguientes criterios:

- Son instituciones que forman parte del circuito jurisdiccional de la denuncia, pero al mismo tiempo tienen instancias internas de tramitación de denuncias o quejas contra sus funcionarios. Las instituciones escogidas son parte del circuito procedimental de la denuncia ciudadana. Reciben denuncias directamente de los ciudadanos, y tienen un circuito interno que permite establecer ciertos canales de accountability horizontal y vertical.
- Se trata de instituciones que determinan las instancias de control y regulación de las prácticas ciudadanas. La Policía, la Contraloría, el Ministerio Público y el Poder Judicial no son solamente instancias que dan servicios a la ciudadanía, sino instituciones que deben garantizar el orden público y la justicia.
- Se ha escogido estas instituciones puesto que su funcionamiento idóneo debería garantizar la fluidez de las denuncias de la ciudadanía y su respectivo trámite. Es decir, si es que estas tienen procedimientos correctos y están libres de corrupción, los mecanismos de demanda ciudadana deberían ser adecuados.
- Son instituciones que son parte de los objetivos del Proyecto Umbral, y por ende, tienen una gran importancia en el control de los actos de corrupción.

Sobre estos elementos, este documento se ocupará fundamentalmente de hacer un diagnóstico de la situación de los mecanismos para denunciar actos de corrupción al interior de las entidades públicas que han sido seleccionadas (Contraloría, Policía, Ministerio Público, Poder Judicial). Para ello, i) identificaremos los mecanismos de denuncia de corrupción que cada una de las instituciones señaladas regula y/o pone a disposición de los ciudadanos y sus circuitos correspondientes; ii) estudiaremos las posibilidades de acceso de los ciudadanos a los mecanismos de denuncia identificados; iii) determinaremos la situación de las denuncias dentro del procedimiento y/o la resolución de las mismas. Por otro lado, se estudiará el rol de la sociedad civil en el asunto de las denuncias sobre temas de corrupción. Para ello i) identificaremos las iniciativas de la sociedad civil en temas anticorrupción; y ii) estudiaremos aquellas iniciativas que se relacionan directamente con la promoción del ejercicio de denuncia.

Las dos secciones del estudio (lo referido a los mecanismos de denuncia y aquello referido a las iniciativas de la sociedad civil) se integran pues buscan comprender cómo se articulan los cargos de actos de corrupción comunicados por los ciudadanos a las autoridades, pues la participación ciudadana en temas anticorrupción requiere mecanismos institucionales que sean eficaces en la lucha contra este problema.

### **3. Los objetivos de la investigación**

Para abordar el problema planteado se ha trabajado desde dos enfoques centrales que permiten integrar la mirada institucional de los procedimientos y el enfoque de la participación ciudadana como un derecho. En efecto, la corrupción vulnera derechos, pero puede ser combatida asumiendo un rol activo en esta situación, por ello los enfoques planteados son los siguientes:

- El Enfoque de derechos: el ciudadano como sujeto de derechos aspira a recibir de la administración pública la provisión de sus servicios y la garantía de preservación de sus

derechos fundamentales. Cuando esta obligación del Estado a través de sus instituciones falla por actos de corrupción, deberían activarse mecanismos eficaces para transparentar esas deficiencias y corregirlas. De tal manera, el enfoque de derechos para el estudio de la denuncia y/o quejas en asuntos de corrupción implica el reconocimiento del ciudadano como el eje de evaluación de los procesos: es el funcionamiento, la asequibilidad y accesibilidad a los mecanismos de denuncia respecto del sujeto ciudadano el punto de partida.

- El enfoque del diseño institucional del Estado: el Estado debe garantizar la eficacia y eficiencia de sus instituciones para la provisión de servicios y, a la vez, debe permitir la activación de mecanismos orientados al logro de dicho objetivo, libres de actos de corrupción. Para ello debe garantizarse que los mecanismos de denuncia dentro de las instituciones de la administración pública, cumplan su función como herramientas de prevención y sanción de dichos actos. Este enfoque permite evaluar la coherencia y consistencia del proceso de la denuncia y/o quejas frente a la corrupción al interior de las oficinas del Estado desde el diseño institucional.

Estos enfoques generales se han convertido en dos objetivos: analizar i) el funcionamiento de los mecanismos de denuncia sobre actos de corrupción institucional en la Contraloría General de la República, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial dentro del Distrito Judicial de Lima y ii) las iniciativas de la sociedad civil para promover los mecanismos de denuncia en las instituciones. A su vez, estos implican los siguientes objetivos específicos:

- Identificar y describir los procedimientos y circuitos institucionales de presentación y trámite de denuncias en la Contraloría, la Policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial
- Identificar los obstáculos normativos y procedimentales para el trámite eficaz y la efectiva resolución de las denuncias presentadas por actos de corrupción a nivel institucional.
- Determinar los elementos que facilitan o dificultan el acceso de los ciudadanos a los mecanismos de denuncia institucional de las entidades seleccionadas.
- Identificar la situación de las denuncias institucionales (en las instituciones seleccionadas) dentro del procedimiento y/o las formas de conclusión de las mismas.
- Describir las iniciativas de la sociedad civil en temas anticorrupción.
- Identificar las iniciativas de la sociedad civil que contribuyen y complementen los sistemas de denuncia de actos de corrupción institucional (con énfasis en las instituciones seleccionadas).
- Proponer lineamientos para la mejora de los mecanismos de denuncia institucional incorporando la participación de la sociedad civil en la promoción de estos mecanismos.

Estos objetivos específicos demarcan, a su vez, la estructura de las secciones de la investigación por cada una de las instituciones seleccionadas. Ahora, para poder estudiar estos elementos es necesario determinar i) un mapa general sobre aquello que constituye una denuncia en las instituciones del

Estado y diferenciarla de aquello que la diferencia de una queja. Por otro lado, ii) es importante establecer el marco normativo general que soporta los mecanismos de denuncia interna en las instituciones seleccionadas, lo que posteriormente se desenvolverá en la normativa específica.

#### **4. Un mapa general sobre los tipos de denuncias y quejas por corrupción**

Para desarrollar el estudio de cada institución seleccionada es importante iniciar por reconocer los diferentes tipos de mecanismos para tramitar una denuncia por corrupción, que pueden estar a nuestro alcance. Genéricamente, entendemos que hay dos mecanismos para encaminar la investigación de cargos por irregularidades funcionales contra empleados públicos: la queja y la denuncia.

La diferencia entre queja y denuncia ha venido a referirse a la mayor o menor incidencia del contenido cualitativo de desvalor social del hecho que se da a conocer como infracción, a su carácter penal o no; reservándose el concepto de denuncia a los hechos que configurarían delitos y de queja (queja funcional) a los hechos que contienen infracciones administrativas del sujeto quejado.

En los mecanismos de queja existentes en la actualidad, el trámite supone siempre, en la práctica, la posibilidad de sanción administrativa para el responsable infractor y aún si en ellos hubiera contenido penal, estos terminan derivados -los actuados- a los diversos mecanismos de denuncia existentes; para la posible sanción penal respectiva.

De esta forma, la diferencia entre denuncia y queja, ha quedado definida ya entre el carácter penal o no de lo puesto a conocimiento, y del mecanismo de proceso para una sanción penal o administrativa que se activa para la evaluación de los hechos relatados. Y estos son los dos criterios diferenciadores, que terminan por definir y distinguir una queja de una denuncia.

En relación a actos de corrupción, tomaremos como Denuncia de corrupción el poner en conocimiento de la autoridad, aquellos actos o conductas de corrupción tipificadas en el Código Penal, mediante la activación de un proceso o procedimiento que tiende a la sanción penal respectiva; y Queja de corrupción el poner en conocimiento de la autoridad, aquellos actos de corrupción que no estando tipificados penalmente en nuestro ordenamiento jurídico, conllevan sanciones administrativas mediante la activación del proceso administrativo correspondiente. Nuestro trabajo, se dirige a estudiar la denuncia de corrupción; pero para ello debemos diferenciar claramente ésta de una queja por corrupción.

Y aquí el debate se amplía, dependiendo del concepto de corrupción o actos de corrupción que se maneje, y si todas las conductas que involucran actos de corrupción (según el concepto elegido) están o no tipificadas como delitos. Si no todas las conductas que suponen actos de corrupción son tipificadas como delitos, habrá espacio para poder hablar de quejas de corrupción, siempre y cuando estos actos a su vez, estén señalados como sancionables administrativamente.

Percatémonos, que este debate relacionado a la amplitud de los actos previstos como corrupción, es un tema de contenido; y no es un tema del continente, es decir, de los mecanismos de denuncia o queja por corrupción. Así, si se maneja un concepto restringido de actos de corrupción (sólo aquellas

conductas tipificadas en el Código Penal) no habrá posibilidad de concebir una queja por corrupción (dado que así toda conducta corrupta se correspondería con una infracción a la ley penal y tendría por resultado una sanción prevista en el código sustantivo); pero si se maneja un concepto amplio de corrupción, sólo las más graves (las tipificadas como conductas penalmente relevantes) serán susceptibles de denuncia, y las restantes, podrán ser perseguidas con la presentación de una queja por corrupción.

Así, en coherencia a nuestro ordenamiento jurídico, tendremos presente las definiciones y tipificación contenida en los instrumentos del Sistema Internacional (ONU) y el Sistema Regional (OEA), en relación a la lucha contra la corrupción. En ese sentido por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, contiene un conjunto de actos que señala la propia Convención son merecedores de ser tipificados como delito en los ordenamientos jurídicos de los Estados parte. Pero a su vez y en adición, en su artículo 8º, hace referencia a los códigos de conductas para funcionarios públicos, que en su numeral 1) se tienen como medidas para combatir la corrupción (lo que puede entenderse como la intención de definir su contravención también como un acto de corrupción).

De hecho, en el numeral 6) del mismo artículo, la Convención establece que cada Estado parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de sus derechos internos, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que trasgreda dichos códigos o normas de conductas para dichos funcionarios públicos.

Con ello, entendemos que el propio instrumento internacional, deja abierta la posibilidad que manejando códigos de conductas de funcionarios públicos con objeto de combatir la corrupción, - diferente e independiente a los actos que el propio tratado establece imperioso tipificar como delitos-, se pueda subsumir conductas (las que aparezcan en dichos códigos), como acciones susceptibles de ser castigadas de alguna forma, al margen de la sanción penal. Y ello no podría entenderse en el marco de una denuncia (denuncia de actos de corrupción con la consecuente sanción penal), sino a una sanción de carácter disciplinario, entendemos, mediante una queja funcional o administrativa (en puridad, queja por corrupción).

Por el contrario, la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su artículo VI enumera un conjunto de conductas tipificadas como actos de corrupción, y en su artículo VII establece la obligación de los Estados parte de tipificarlas como delitos necesariamente en cada una de sus jurisdicciones; por lo que bajo dicho aspecto, solo cabría la posibilidad de proceder contra ellas a través de denuncias por corrupción (puesto que todas ellas deben ser tratadas como delitos).

En este planteamiento sin embargo permanece el problema de aquellas conductas aún no tipificadas internamente, y que por ello no pueden ser materia de denuncia por corrupción (principio de legalidad penal). Y es que no es infrecuente que conductas previstas como actos de corrupción por instrumentos internacionales sobre la materia, no estén tipificadas como delitos en los ordenamientos jurídicos de los Estados parte. Al respecto y como ejemplo, algunos señalan que para el uso de Información reservada o privilegiada (conducta contemplada en el Art XI, inc. 1.a, de la CICC), no existe en la legislación nacional norma que tipifique dicha conducta como delito<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Villavicencio Terreros, Felipe. Adecuación de la Legislación penal peruana a la Convención Interamericana contra la Corrupción. Lima. 2000.

Finalmente, la tipificación o no de las conductas previstas como actos de corrupción (según el concepto de corrupción que se maneje), ni siquiera agotaría la discusión de los mecanismos al alcance de los ciudadanos para combatir la corrupción (más allá de que sea mediante denuncia o queja); porque bien el ciudadano podrá oponerse a ellas (a dichos actos no tipificados) ante la autoridad, acudiendo a nociones como la de ilícitos atípicos<sup>16</sup> para lograr su no permisividad en nuestro ordenamiento jurídico, amparados en figuras de abuso de derecho, fraude a la Ley y desviación de poder, cuando dichas conductas a pesar de no estar tipificadas, contraríen efectivamente por ejemplo principios éticos básicos.

El contenido de lo que es asumido como acto de corrupción en nuestro ordenamiento jurídico y si ello está tipificado como delito para ser materia de una denuncia por corrupción, o previsto como conducta merecedora de sanción disciplinaria o de otra índole (no penal) como pasible de ser perseguida al activarse el procedimiento de una queja por corrupción, o que no estando tipificados puedan ser excluidas de nuestro ordenamiento jurídico, excede los alcances del presente estudio. Basta aquí mencionar estos temas como trascendentes, y que es posible ya concebir la existencia y diferencia entre una denuncia o queja por corrupción.

Ante esta realidad jurídica, es importante visibilizar y manejar la existencia de una diferencia tipológica en los mecanismos para dar a conocer un acto de corrupción para su sanción, sea este de trascendencia penal o no; y así conocer dichos mecanismos, y si están al alcance del ciudadano y de qué forma, a fin de hacer uso de ellos para perseguir conductas irregulares.

Así, dado los mecanismos de Queja y/o Denuncia que existen en las cuatro instituciones seleccionadas (Ver ANEXOS I, II, III y IV) y en base al criterio optado, proponemos la siguiente tipología de mecanismos de denuncia y/o queja de actos por corrupción:

**Tabla 1: Tipos de denuncia y queja**

<b>DENUNCIA PROPIA</b>	Poner en conocimiento hechos de naturaleza penal, activando mecanismos de carácter penal.	<b>QUEJA PROPIA</b>	Poner en conocimiento hechos tenidos como de naturaleza administrativa funcional, activando mecanismos de carácter administrativo.
<b>DENUNCIA PROPIA DIRECTA</b>	Cuando quien interpone la denuncia propia es una persona a título personal.	<b>QUEJA PROPIA DIRECTA</b>	Cuando quien interpone la Queja propia es una persona a título personal.
<b>DENUNCIA PROPIA DE OFICIO</b>	Cuando quien interpone la denuncia propia, lo hace a título de su función en un cargo oficial.	<b>QUEJA PROPIA DE OFICIO</b>	Cuando quien interpone la Queja propia, lo hace a título de su función en un cargo oficial.
<b>DENUNCIA PROCEDIDA</b>	Poner en conocimiento hechos de naturaleza penal, activando mecanismos de carácter no penal; que son encausadas posteriormente según su real naturaleza.		
<b>DENUNCIA</b>	Cuando la denuncia procedida fue		

<sup>16</sup> Atienza, Manuel y Ruiz Maniero, Juan. Ilícitos atípicos, sobre el abuso del derecho, el fraude a la Ley y la desviación de poder. Madrid: Trotta. 2000.

<b>PROCEDIDA DIRECTA</b>	originada por una persona a título personal.		
<b>DENUNCIA PROCEDIDA DE OFICIO</b>	Cuando la denuncia procedida fue originada por un funcionario público a título de su función en un cargo oficial.		
<b>DENUNCIA IMPROPIA</b>	Cuando se activa mecanismos de carácter penal, poniendo a conocimiento hechos de naturaleza no penal.	<b>QUEJA IMPROPIA</b>	Cuando se activa mecanismos de carácter administrativo, poniendo a conocimiento hechos no tenidos como de naturaleza de infracción administrativa.

Fuente: elaboración propia

Este glosario de tipos de procedimientos de Denuncias y Quejas por actos de corrupción, es el punto de partida para poder clasificar y definir aquellos procedimientos al interior de las instituciones seleccionadas. Asimismo, permite establecer, en relación al tema de estudio, que existen dos grandes tipos de denuncias por corrupción: denuncias propias y denuncias procedidas. Con esta distinción, analizaremos en cada institución elegida para el presente estudio, dichos mecanismos de denuncias por corrupción que tiene a disposición un ciudadano, y su accesibilidad a los mismos.

## 5. Marco normativo general para procedimientos de denuncias institucionales

Debemos tener presente antes de ingresar al estudio institucional de las cuatro entidades seleccionadas, que si bien es cierto cada institución ha regulado sus propios procedimientos de denuncia (propia o procedida, de acuerdo a la tipología propuesta); lo ha hecho bajo un marco normativo general al cual está sujeto y que debe respetar. Es necesario entonces conocer este marco normativo genérico que define los límites y ámbitos, dentro de los cuales cada institución puede concebir los mecanismos para las denuncias contra actos de corrupción. Ellos nos irán aproximando al entendimiento de los mecanismos institucionales.

Las principales normas que a nivel general están vinculadas a los procedimientos de denuncias por corrupción en las cuatro instituciones estudiadas, en tanto deben ser tenidas en cuenta al momento de establecerlos, pueden dividirse en los siguientes ejes: i) Normas para la instauración y concepción de los procedimientos de denuncias por corrupción; ii) Normas penales relacionadas a los procedimientos de denuncias por corrupción; iii) Normas para la implementación y desarrollo de los procedimientos de denuncias por corrupción.

i) Normas para la instauración y concepción de los procedimientos de denuncias por corrupción. Son aquellas que de su texto surge la obligación de instaurar mecanismos de naturaleza penal o administrativa para formular quejas o denuncias, afirmando la participación ciudadana, y que define sus ámbitos y naturaleza.

- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: en su Artículo 5° establece la obligación de aplicar medidas eficaces contra la corrupción que promuevan la participación ciudadana, así como evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y administrativos para combatir la corrupción; en su artículo 7° establece la obligación de promover la honestidad de los funcionarios públicos, y que estos también puedan denunciar actos de corrupción, y

adoptar medidas disciplinarias contra los que trasgreden códigos de conducta de funcionarios públicos. En su artículo 13° establece la obligatoriedad de garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción así como facilitar el acceso a dichos órganos, cuando proceda para la denuncia incluso anónima, de los delitos tipificados en la Convención. En sus artículos 14°, 15°, 16°, 17°, 18°, 19°, 20° 21°, 22°, 23° 24°, 25°, 26° define las conductas que deberán ser tipificadas como delito por los Estados parte de la Convención y por lo tanto materia de persecución penal a partir de una denuncia por corrupción.

- Convención Interamericana Contra la Corrupción: En su artículo III establece la obligación de los Estados partes de crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, así como crear, mantener y fortalecer mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las normas de conductas de los funcionarios públicos. A su vez, invoca la creación de sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre actos de corrupción. En sus artículos VI, VIII, IX y VII establece las conductas previstas como actos de corrupción y la obligatoriedad de tipificarlas como delito. De esta forma establece el contenido de lo que se considerarán conductas de corrupción denunciables penalmente (indirectamente define qué conductas son pasibles de un procedimiento de denuncia por corrupción)
- Constitución Política del Perú: Todo lo dispuesto por los tratados internacionales que ha suscrito el Perú, forma parte del derecho interno (artículo 55°); más si estos son de tratados internacionales de Derechos Humanos (artículo 3° y cuarta disposición transitoria). Asimismo la Constitución prevé en su artículo 40° que la Ley regulará los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos. En su artículo 159° establece que corresponde al Ministerio Público promover de oficio o a petición de parte, la acción judicial y conducir desde sus inicios la investigación el delito; de esta forma establece que las denuncias por corrupción deben hacerse ante el Ministerio Público. Por otro lado en el inciso 24, literal d) de su artículo 2°, la Constitución se refiere al principio de legalidad de la ley penal, según el cual nadie puede ser procesado (por ejemplo por corrupción) por acto u omisión que no esté previamente tipificada por ley. El desarrollo de este principio fundamental del derecho supone que nadie podría ser siquiera sujeto de una queja por corrupción, si es que la conducta imputada no tiene prevista, por ejemplo una sanción administrativa. Finalmente la denuncia por corrupción (como por cualquier delito) tiene carácter de derecho ciudadano, al amparo del inciso 3 del artículo 139°, que sostiene el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva –derecho de acción- aplicable incluso al ámbito administrativo.

ii) Normas penales relacionadas a los procedimientos de denuncias por corrupción. Son las normas que tipifican los delitos por corrupción, y que por ende, definen la inclusión de la imputación en un procedimiento de denuncia por corrupción. Asimismo, normas que deben tenerse en cuenta, al momento de calificar si es pertinente el tema para tramitar una denuncia por corrupción.

- Título XVIII, Capítulo II; Delitos cometidos contra la Administración Pública (Código Penal). Decreto Legislativo N° 635.

- La Ley Penal Contra el Lavado de Activos. Ley 27765, modificada por Ley N° 28355. Del 08/10/2004
- Ley que Aprueba el Código de Ética de la Función Pública. Ley N° 27815. Del 18/ 03/ 2002. MODIFICADA por la Ley N° 28496. Del 16/04/2005.
- Ley de Gestión de Intereses en la Administración Pública (Ley De Lobby). Ley N° 28024. Del 12/07/2003.

iii) Normas para la implementación y desarrollo de los procedimientos de denuncias por corrupción. Son las normas que deben ser tomadas en cuenta en lo que corresponda, en la implementación y desarrollo de los procedimientos para las denuncias por corrupción.

- Ley de procedimientos administrativos general, N° 27444.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 29622
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley N° 27806. Del 03/08/2003, Según Texto Único Ordenado Aprobado Por Decreto Supremo N° 043-2003-Pcm.
- Ley 29542, de protección al denunciante.

Este marco normativo general da cuenta de la estructura sobre la cual se sitúan los procedimientos de denuncia interna en las instituciones seleccionadas. Queda entonces estudiar éstas considerando: i) el marco normativo específico de cada institución seleccionada respecto de sus mecanismos internos de denuncia y queja; ii) la adecuación y las instancias de denuncia y queja de acuerdo a la tipología construida en la sección anterior; iii) la descripción del circuito de la queja y la denuncia dentro de cada institución; iv) la síntesis cuantitativa de la situación de las quejas y denuncias de estas instituciones; v) los problemas de los procedimientos de denuncia y queja, y finalmente vi) las perspectivas y aportes de la sociedad civil respecto de los procedimientos de denuncia.

## **II. MECANISMOS PARA LA DENUNCIA Y QUEJA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL MINISTERIO PÚBLICO**

El artículo 159° de la Constitución Política del Perú señala entre las atribuciones del Ministerio Público la de ejercer la acción penal de oficio o a petición de parte. Esta función supone la defensa de la legalidad y los intereses tutelados por el derecho, como lo señala su inciso primero, así como, una vez iniciado un proceso judicial, la representación de la sociedad, conforme se desprende de su inciso tercero. La conducción de la investigación del delito a la que alude el inciso cuarto, termina de configurar las funciones del Ministerio Público dentro del circuito jurisdiccional de la denuncia, más allá de otras funciones que le son propias, como las de garante de la independencia de los órganos

jurisdiccionales o las relativas a la capacidad de plantear iniciativas legislativas que la Constitución también le reserva.

Estas atribuciones hacen del Ministerio Público una instancia fundamental en el circuito que debe seguir una denuncia por corrupción, puesto que configuran, de un lado, el acceso al mecanismo jurisdiccional y de otro, la evaluación preliminar de su pertinencia. La puesta en vigencia del Nuevo Código Procesal Penal, va en camino de potenciar la función fiscal de dirigir la investigación, por lo que en la actualidad, la importancia del diseño de un mecanismo fluido y libre de actos de corrupción en el acceso e investigación de la denuncia es aún más urgente.

La necesidad de contar con un mecanismo preciso de tramitación de denuncias por corrupción, pasa en gran medida por que este mismo –mecanismo– se encuentre libre de aquellos problemas que busca resolver. Para ello, una mirada a la estructura interna de los procedimientos de vigilancia de los actos de corrupción institucional es fundamental. Un nuevo código procesal que apuesta por la oralidad y publicidad de los procesos, debe ir acompañado de procedimientos de acceso y trámite de denuncias de corrupción institucional, adecuadamente diseñados a fin de atender dos objetivos centrales: en primer lugar dar a conocer al ciudadano la existencia de estos procedimientos, así como facilitar su acceso y trámite, y, en segundo, afirmar la importancia de las instancias de control institucional como mecanismos de vigilancia interna de actos de corrupción.

La primera parte de este capítulo plantea un marco normativo específico que regula los procedimientos de denuncia y queja en el Ministerio Público. La segunda, a partir de la tipología planteada en el capítulo I, muestra la clasificación de las denuncias y quejas registradas y tramitadas en el Ministerio Público, acompañada del relato del curso de cada uno de los procedimientos y un diseño de diagrama de flujos explicativo de tales procedimientos. La cuarta sección es el análisis estadístico de los datos entregados por la institución en respuesta a los pedidos de información planteados. Finalmente, a modo de conclusiones, el capítulo se cierra con una descripción de los principales problemas que afrontan los procedimientos de denuncia y queja en el Ministerio Público.

## **I. Marco normativo específico de los procedimientos internos de denuncia y queja de actos de corrupción en el Ministerio Público**

Los procedimientos de denuncias y queja que se pueden impulsar ante el Ministerio Público, se encuentran establecidos y regulados en las siguientes normas:

- a) Ley Orgánica de Ministerio Público Decreto Legislativo N° 052, que, entre otras disposiciones, crea la Oficina de Quejas y Denuncias.
- b) Resolución 071-2005-MP-FN-JFS, publicada en el Diario Oficial el Peruano el 09 de noviembre del 2005, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de Control Interno, actualmente vigente.
- c) Código de Ética del Ministerio Público, aprobado por Resolución N° 614-97-MPFN-CEMP, conjunto de normas y principios éticos orientadores del desempeño funcional y conducta personal de los fiscales.

La Ley Orgánica del Ministerio Público, promulgada en el año 1981, marca el diseño institucional general de esta institución. Señala las características funcionales de cada una de sus dependencias, así como su labor dentro del circuito de una denuncia en sus distintas etapas. El diseño de las funciones asignadas a su personal plantea un correlato de omisión o inconducta funcional de cuyas

particularidades se encarga propiamente el Reglamento de Organización y Funciones de Control Interno.

La Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público es el órgano encargado del control disciplinario y de la evaluación de la función fiscal. Su ámbito de competencia comprende a todos los Fiscales de la República, en todos sus niveles, con excepción de los Fiscales Supremos.

El Reglamento de Organización y Funciones de esta instancia de control señala los principios que rigen la actividad preventiva y disciplinaria de la función fiscal, y a la vez las responsabilidades, sanciones y procedimiento disciplinario, aplicable a los fiscales sujetos a su competencia. En resumen, el Reglamento contiene en primer lugar los principios que guían la función de control interno dentro del Ministerio Público, así como los mecanismos existentes para ejercer dicho control en atención a las diferencias funcionales y jerárquicas de los sujetos a dicho control.

Finalmente, el Código de Ética del Ministerio Público, enmarcado en la actualidad en la Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27815, es aplicable a servidores y funcionarios públicos de las instituciones de la Administración Pública. Sus principales disposiciones y principios aluden a actuar con rectitud, honradez y honestidad en el ejercicio de la función que la administración les confía.

A través de estas normas, se especifican los procedimientos a cargo del Ministerio Público para la denuncia, investigación y sanción de actos de corrupción. De modo que es preciso atender a sus particularidades para establecer situaciones recurrentes que den lugar a la construcción de tipologías.

## **2. Tipos de procedimientos de denuncia y queja dentro del Ministerio Público**

Los mecanismos de denuncia y queja en el Ministerio Público son de diversos tipos. Un primer mecanismo de denuncia por corrupción es uno directo o de oficio, supuesto que se refiere a la presentación de una denuncia por delito de corrupción (art 58° del Reglamento CI), a través de un tercero cualquiera o un funcionario público competente en ejercicio de sus funciones. Puede darse en los siguientes casos:

- a) Contra cualquier funcionario público (art 1°,9°,11°,12° de la LOMP), dejando la denuncia directamente en la mesa de partes coordinadora de temas de corrupción de funcionarios públicos.
- b) Contra los fiscales provinciales, fiscales adjuntos superiores, fiscales adjuntos provinciales y jueces especializados y de paz letrados, dejando la denuncia en la mesa de partes de las Oficinas Desconcentradas de Control Interno (ODCI) del Ministerio Público, del distrito judicial al que pertenezca el fiscal o Juez denunciado (Cuarta Disposición Transitoria y complementaria, concordado con art 27° y 20° del Reglamento).
- c) Contra los fiscales superiores, fiscales adjuntos superiores, fiscales adjuntos supremos y jueces superiores, dejando la denuncia en la Fiscalía Suprema de Control Interno (FSCI). (Cuarta Disposición Transitoria y complementaria, concordado con art 6° y 27° del Reglamento).
- d) Si el infractor fuese un fiscal supremo o juez supremo, el mecanismo directo es acudir ante el Congreso de la República para su investigación y acusación constitucional. (Art. 99° de la Constitución).

Un segundo mecanismo es uno que funciona como denuncia procedida (es decir una denuncia derivada). Ante una queja funcional contra un funcionario en cualquier institución estatal donde se evidencie indicios de comisión de delitos por corrupción, o si se devela indicios delictivos de los miembros del Ministerio Público investigados por queja funcional ante las ODCI o FSCI (artículo 48° del Reglamento de CI); se debe derivar los actuados al Ministerio Público para que se proceda a dar el trámite correspondiente de denuncia (según competencias ya antes señaladas).

Este mismo mecanismo puede activarse cuando se da a conocer al Ministerio Público, por cualquier medio, la existencia de signos de riqueza exterior de sus miembros u otros actos de sospecha de irregularidades, siendo que, con tal conocimiento, y con carácter imperativo, las ODCI y la FSCI deberán actuar de oficio (art 15°, 20°, 52°, 59° y 61° del Reglamento).

Asimismo, si se denuncia funcionalmente a los fiscales supremos, el Consejo Nacional de la Magistratura –CNM- que es competente para recibir las quejas funcionales contra funcionarios de este nivel, podrá remitir lo actuado al Congreso de la Republica, para la acusación constitucional respectiva, si se determina que existen indicios de delito.

Así, en base al análisis realizado de las normas respectivas, y haciendo especial referencia a aquellos procedimientos referidos a la actuación de magistrados del Ministerio Público, los tipos de denuncia y queja que existen en esta institución para casos de corrupción interna son los siguientes:

**Tabla 2: Tipos de denuncia y queja en el Ministerio Público**

<b>DENUNCIA PROPIA DIRECTA</b>	-Contra Fiscales o Jueces (incluidos fiscales y magistrados superiores) en mesa de partes de las ODCI o de la FSCI; según corresponda al título del denunciado <sup>17</sup>
<b>DENUNCIA PROPIA DE OFICIO</b>	- ODCI y FSCI ante signos de riqueza de fiscales, según nivel jerárquico.  -ODCI y FSCI por inspecciones e investigaciones de oficio.
<b>DENUNCIA PROCEDIDA DIRECTA</b>	-Denuncias procedidas de las quejas directas contra fiscales y jueces ante la ODCI y FSCI.
<b>DENUNCIA PROCEDIDA DE OFICIO</b>	-La ODCI o FSCI si encuentra indicios de delito de fiscales y jueces investigados administrativamente de oficio, según competencia.
<b>QUEJA PROPIA DIRECTA</b>	-Contra los fiscales provinciales, fiscales adjuntos Superiores, fiscales adjuntos provinciales y jueces especializados y de paz letrados ante mesa de partes de la ODCI.  -Contra los fiscales superiores, fiscales adjuntos superiores, fiscales adjuntos supremos y jueces superiores, en la Fiscalía Suprema de Control Interno (FSCI)  -Contra Fiscales Supremos ante el CNM.
<b>QUEJA PROPIA DE OFICIO</b>	-ODCI y FSCI por inspecciones e investigaciones funcionales de oficio, y/o por orden de la FN.

Fuente: elaboración propia

Entonces, para poder proceder con dichas denuncias o quejas existen en el Ministerio Público dos instancias centrales. Por un lado, i) la Fiscalía Suprema de Control interno (FSCI), y ii) la Oficina Descentralizada de Control Interno (ODCI), ambas con competencia para atender, según jerarquías, quejas y denuncias contra fiscales. En ambos casos se trata de instancias que atienden inconductas funcionales. Cuando la ODCI, conoce casos en primera instancia, la FSCI actúa como instancia de revisión.

<sup>17</sup> Contra Fiscales Supremos, Jueces Supremos ante el Congreso de la República.

El Ministerio Público tiene una Fiscalía Suprema de Control Interno, la cual atiende las quejas y denuncias de magistrados en general (jueces y fiscales). [Pero] cuando hay una queja, una denuncia, contra jueces o fiscales por inconductas, entonces la Oficina de Control Interno es la responsable de hacer la atención en este tema [...]. Es la instancia donde [se] puede poner una infracción disciplinaria contra estos jueces o magistrados, por ejemplo en temas de corrupción, de cobros, básicamente inconductas a las facultades que ellos tienen. [...] Ello se trabaja en esta instancia, en las Fiscalías Supremas de Control Interno. (Especialista de la Oficina de Cooperación Técnica del Ministerio Público)

Es importante saber que hay dos etapas. Una que es la oficina desconcentradas de control interno, las ODCI que están a nivel nacional, que son la primera instancia, que solamente ven casos de fiscales provinciales, y en segunda instancia los vemos nosotros [Fiscalía Suprema de Control Interno]. El trámite de quejas y denuncias son similares. Uno se basa en delitos, están tipificados en el código penal, estrictamente en delitos de función, y el otro son los que están regulados en nuestro reglamento interno, artículo 23. (Jefa de la Oficina de Orientación en Quejas y Denuncias de la Fiscalía Suprema de Control Interno)

Para acceder a estas instancias tanto para presentar una queja o una denuncia se puede recurrir a la vía física directa (a través de un escrito o una declaración verbal), a través de la vía telefónica, el correo electrónico o la página web (denuncias o quejas on-line). Estas últimas vías, implementadas recientemente, han permitido diversificar los canales de acceso de los usuarios, que estaban limitados a uso de la vía escrita a través de la mesa de partes.

Antes que exista esta línea de atención al usuario, directamente acudían a mesa de partes presentando su denuncia escrita o verbal. Una vez que existe esta oficina lo ideal es que se hace un filtro y de acá los orientamos. Atendemos vía directa con la fiscal, atendemos vía la línea gratuita 0801-00455, vía el correo electrónico que es fscontrolinterno@mpfn.com.pe, o vía nuestra página web. En la página web pueden enterarse de todo lo que hace la fiscalía suprema de control interno. También saben el anexo de nuestros teléfonos y también nos llaman vía telefónica. (Jefa de la Oficina de Orientación en Quejas y Denuncias de la Fiscalía Suprema de Control Interno)

De este modo, las vías para poder presentar una denuncia o queja de actos de corrupción, así como los costos y el tiempo aproximado de duración de los procedimientos, pueden resumirse en el siguiente cuadro:

**Tabla 3: Tiempo, costos y herramientas de los procedimientos de denuncia y queja en el Ministerio Público**

<b>HERRAMIENTAS DE SISTEMATIZACIÓN</b>	-Queja o denuncia on-line -Queja o denuncia a través del correo electrónico: fscontrolinterno@mpfn.com.pe -Queja o denuncia a través de la línea telefónica: 0801-00455 -Queja o denuncia por escrito a través de la mesa de partes
<b>TIEMPO DEL PROCESO</b>	-Si no se abre investigación o hay un rechazo el plazo es de 5 días. -Si se declara fundada son 5 días más. -La investigación duran 30 días, a eso se le suman 30 o 60 días más de prórroga -Si va al fiscal es el proceso de una denuncia en el circuito procedimental
<b>COSTOS DEL PROCESO</b>	Gratuito

Fuente: elaboración propia

Para poder sistematizar estas quejas y denuncias, se está implementando un sistema informático virtual, sin embargo, hasta hoy el archivo es físico y se ingresa manualmente. Esto genera problemas de registro y hace difícil el seguimiento cuantitativo de las quejas y denuncias, y más aún el estudio cualitativo del tipo de conductas y patrones de comportamiento que las generan.

Nosotros contamos [con denuncias y quejas vía] web y vía correo electrónico. Lo que tengo que hacer es responder al correo que me envía la persona, imprimo eso y lo archivo en un fail. ¿Cómo notificamos? Llamo por teléfono, es súper inmediato [...]. Lo que es en el piso 8 [Fiscalía Suprema de Control Interno] ahí si es todo un sistema, porque es un sistema de gestión de base de datos. Ingresas el nombre, el recurrente, el número de la queja o denuncia y se va registrando cada paso que sigue ese proceso.

(Jefa de la Oficina de Orientación en Quejas y Denuncias de la Fiscalía Suprema de Control Interno)

Ahorita están elaborando justamente un sistema para quejas y denuncias, y este sistema va a ayudar mucho. Pero ahorita se está manejando de manera escrita. [El sistema en el que se está trabajando consiste en agregar la información] digitalmente, teniendo la información en menor tiempo, que se pueda dar atención rápida y especializada: [para el registro de las denuncias, para el ingreso] y para las respuestas, cada una ya tiene que ser un caso. Pero por ahora [el registro] es manual, no hay digitalización.

(Especialista de la Oficina de Cooperación Técnica del Ministerio Público)

Esta situación hace que la información no sea sistemática y los niveles de clasificación en la actualidad no hayan implicado mecanismos de monitoreo, estudio de flujos de quejas y denuncias o se tengan reportes virtuales con estas variaciones. En la siguiente sección veremos la situación de las quejas y denuncias por temas de corrupción al interior del Ministerio Público, organizando la información que produce la institución.

### **3. Descripción de los circuitos para los procedimientos de denuncia y queja por actos de corrupción al interior del Ministerio Público**

Las normas que diseñan los mecanismos de denuncia y queja dentro del Ministerio Público se concretan en procedimientos básicos que rigen el ámbito de actuación de las partes. Lo que sigue plantea la descripción de esos procedimientos, partiendo de la premisa de las diferencias, en el origen y trámite, de las denuncias y quejas por corrupción en el Ministerio Público.

La denuncia presentada por un tercero directamente o por un funcionario público a mérito de sus funciones (por ejemplo, los procuradores públicos de cada sector), contra un fiscal, se hará por escrito ante la mesa única de parte de la Fiscalía Suprema de Control Interno (FSCI) o ante la Oficina Descentralizada (ODCI), cuando los funcionarios pertenezcan al Ministerio Público o al Poder Judicial según los cargos o niveles de los denunciados (artículo 58° del Reglamento, Cuarta Disposición Transitoria y complementaria, concordado con art 6°, 20° y 27° del Reglamento).<sup>18</sup>

<sup>18</sup> La Fiscalía Suprema de Control Interno es competente para conocer denuncias contra Fiscales Adjuntos Supremos, Fiscales Superiores, Fiscales Adjuntos Superiores o Jueces Superiores, mientras que las Oficinas Descentralizadas de Control Interno reciben y tramitan denuncias contra Fiscales Adjuntos Superiores, Fiscales Provinciales, Fiscales Adjuntos Provinciales y Jueces Especiales y de Paz Letrados.

Se tramitará (ver Diagrama de flujos 1); al amparo del artículo 59° y 60° del Reglamento, y se derivará –según corresponda– para el Informe final de la Comisión de turno (de la Oficina Central o Descentralizada de Control Interno), la que, de no encontrar indicios razonables de la realización del delito, elevará el expediente con un proyecto de resolución de archivo al jefe de la FSCI o al Jefe de la ODCI correspondiente. Según corresponda, ambos funcionarios emitirán la resolución de archivamiento. La apelación a esta resolución, cuyo plazo es de cinco días, la resuelve la Fiscal de la Nación o el Fiscal Supremo de Control Interno, respectivamente.

En caso que se determine que existen indicios razonables de comisión delictiva, se elevará los actuados con dicho informe a la Fiscal de la Nación, la que a su vez decidirá ejercer la acción penal.

Aún cuando no es materia específica de estudio, y no corresponde a los mecanismos institucionales control interno del Ministerio Público, en el caso de que la denuncia sea contra cualquier otro funcionario público (no fiscal), se procede dejando la denuncia directamente en la mesa de partes coordinadora de corrupción de funcionarios públicos; para el inicio de las investigaciones preliminares según Ley Orgánica del Ministerio Público y del Código Procesal Penal vigente.

En el caso de una denuncia procedida, se debe correr traslado de los actuados con indicios de comisión de delito, advertidos en el trámite de una queja funcional contra cualquier funcionario público. Vale decir, es preciso que exista un pedido de denuncia desde los procedimientos funcionales disciplinarios de donde se haya percibido los indicios de la comisión de un delito.

Con relación a los fiscales, adjuntos o auxiliares de la institución, ámbito que nos interesa, esta denuncia procedida podría devenir de una queja directa escrita (en caso de que ésta sea verbal se levantará un acta) ante la mesa de Partes de la Fiscalía Suprema de Control Interno (FSCI) si se trata de fiscales superiores, fiscales adjuntos superiores, fiscales adjuntos supremos y jueces superiores; y en la mesa de partes de las Oficinas Desconcentradas de Control Interno (ODCI), si se trata de fiscales provinciales, fiscales adjuntos superiores, fiscales adjuntos provinciales (art 6°, 27° y 20° del Reglamento).

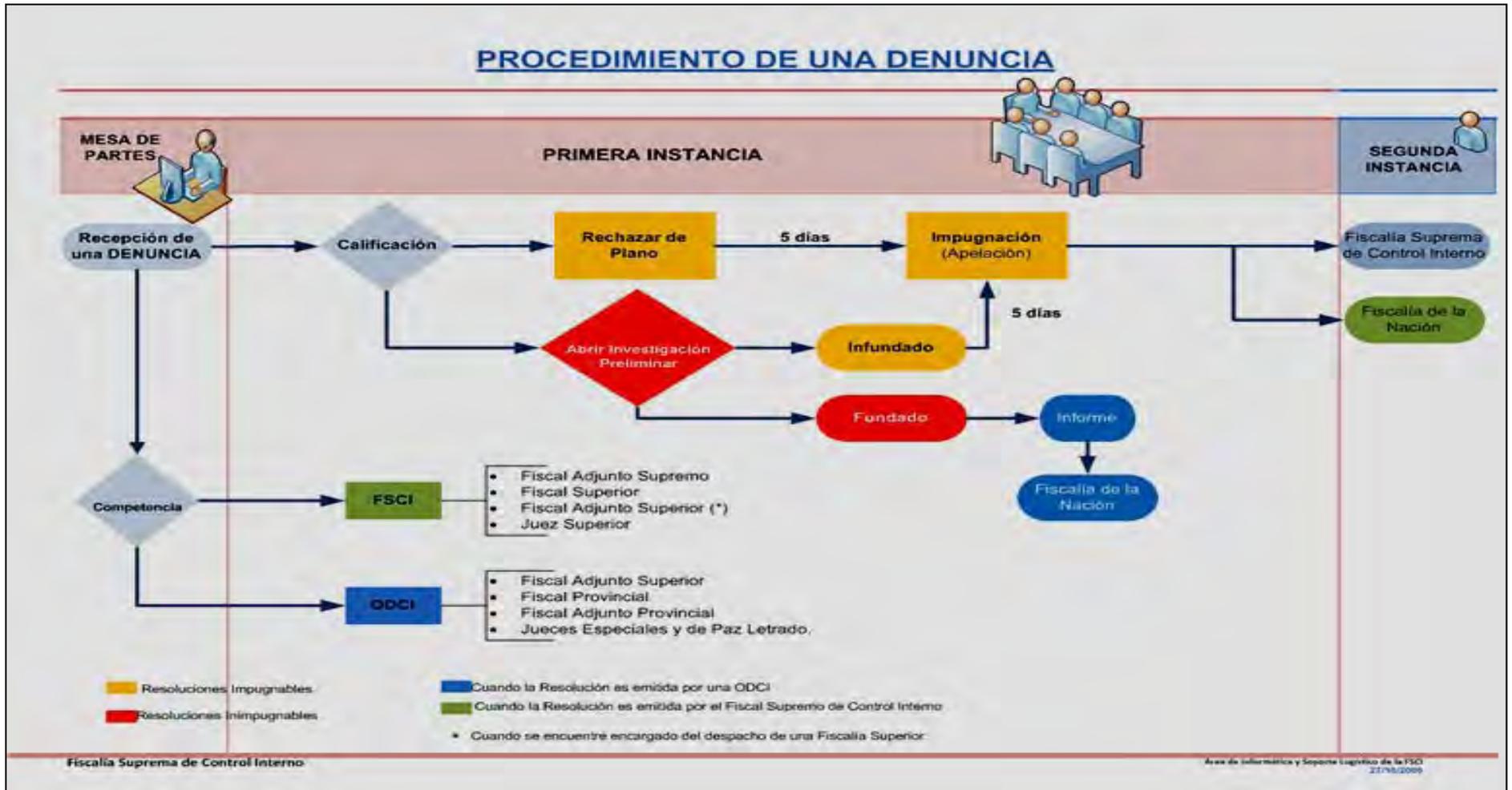
El trámite es similar ante cada órgano competente. La FSCI o la ODCI, que funciona por Comisiones de Turno ante el conocimiento de las irregularidades, admitida que sea la queja, abrirán proceso (ver Gráfico 2). La misma FSCI o Comisión de Turno de la ODCI que conoce de la queja, realizarán las investigaciones, analizarán las pruebas, los descargos, etc; emitiendo un informe final, mediante su Jefe Funcional. Este Informe final decisorio, declara infundada la queja e impondrá una sanción (sanción de Multa, amonestación, suspensión) previa audiencia; la misma que será revisada en segunda instancia por la FSCI (si resuelve la ODCI) o por la Junta de Fiscales Supremos (si la sanción es impuesta por la FSCO). Si se llegase a develar indicios de delito, se procede a encausarla según su naturaleza de denuncia penal (art 48° del Reglamento).

El trámite es distinto si el denunciado es un Fiscal Supremo. En ese caso, la denuncia se presenta directamente ante el Congreso de la República siendo la encargada la Comisión de Acusaciones Constitucionales. Respecto a la posibilidad de una denuncia procedida, si ante una queja funcional que se realice ante el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), el Pleno decide que hay indicio de delito, entonces, deberá remitir lo actuado al Congreso de la República para la acusación constitucional respectiva. En el mismo supuesto, el CNM procederá a destituir al fiscal supremo denunciado, remitiendo tal decisión a la Junta de Fiscales Supremos.

En el caso específico del CNM, el procedimiento de queja se inicia con una solicitud presentada en la mesa de partes de dicha entidad, la que deriva en una investigación a cargo de la comisión permanente de procesos disciplinarios, la que remite un informe del CNM, para el Pleno de consejeros, resuelva y actúe conforme lo descrito en el párrafo precedente.

Como se puede advertir en los gráficos siguientes, los plazos para la tramitación de denuncias y quejas difieren considerablemente. Mientras que en los casos de denuncias el plazo para impugnar un rechazo de plano de la denuncia o la resolución que declara infundada la misma, es de cinco días, en el caso de las quejas, los plazos se incrementan notablemente (ver Diagrama de flujos 1 y 2).

Diagrama de flujos 1: Procedimiento de una denuncia en el Ministerio Público



Fuente: Ministerio Público, Fiscalía Suprema de Control Interno  
 Diagrama de flujos 2: Procedimiento de una queja en el Ministerio Público

## PROCEDIMIENTO DE UNA QUEJA

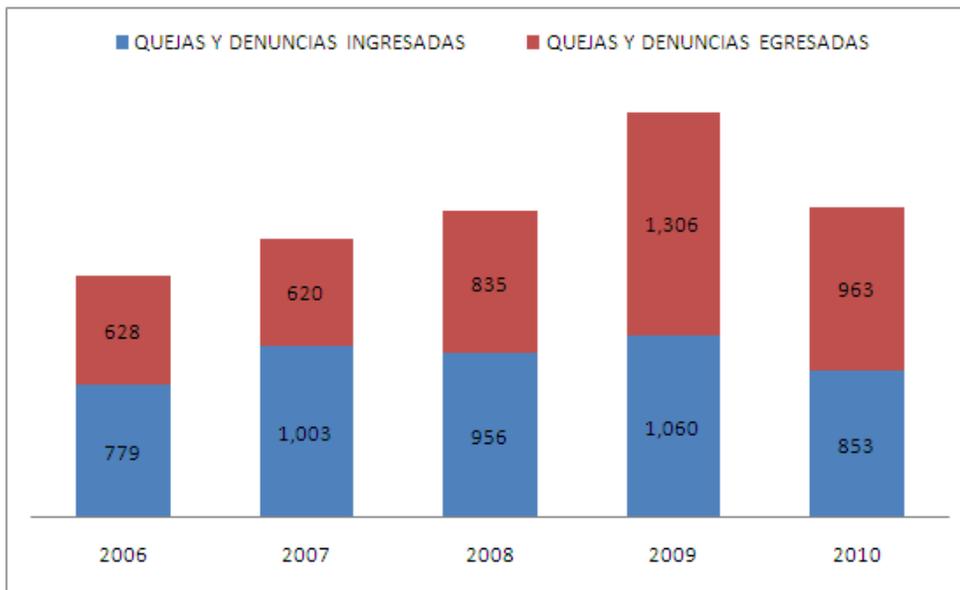


Fuente: Ministerio Público, Fiscalía Suprema de Control Interno

## 4. Situación de las denuncias y quejas por actos de corrupción al interior del Ministerio Público

Las quejas y denuncias sobre corrupción al interior del Ministerio Público aparecen de manera dispersa en la información sistematizada. Al no haber un archivo digital sobre el tema, se hace compleja la organización de la información y el estudio de la misma. Sin embargo, con la información proporcionada se ha podido determinar lo siguiente:

**Gráfico N°1: Total de Quejas y Denuncias ingresadas y egresadas por año**



Fuente Fiscalía Suprema de Control Interno. Elaboración propia

El gráfico N°1 nos muestra el total de las denuncias y quejas ingresadas y egresadas por año. Aquí es necesario distinguir que no todos los expedientes o resoluciones egresadas corresponden a lo ingresado el mismo año, ya que por lo general hay un pendiente de quejas o denuncias que no se tramitan el mismo año. Por dicha razón, ha sido imposible establecer –a través de una simple resta– cuántas denuncias o quejas quedan pendientes cada año, puesto que no se ha podido verificar cuánto de lo egresado corresponde a asuntos pendientes de años anteriores. Siguiendo el gráfico, entre el 2006 al 2008 la cantidad de ingresos supera a los egresos del sistema, dicha situación cambia los últimos dos años, ya que el 2009 los egresos superan por 246 a las denuncias y quejas ingresadas. En el 2010 la diferencia es menor, pero de todos modos los egresos superan en 110 a las denuncias o quejas ingresadas.

En general, podemos decir que el total ingresado entre los años 2006 al 2010 supera al egresado, el pico de carga de denuncias y quejas se encuentra en el 2009, con ingresos y egresos superiores a los demás años. El 2006 es el año en que menos denuncias y quejas ingresaron, y el 2007 el año en que menos denuncias y quejas egresaron. La diferencia entre ingresos y egresos en total podemos verlo en el siguiente gráfico:

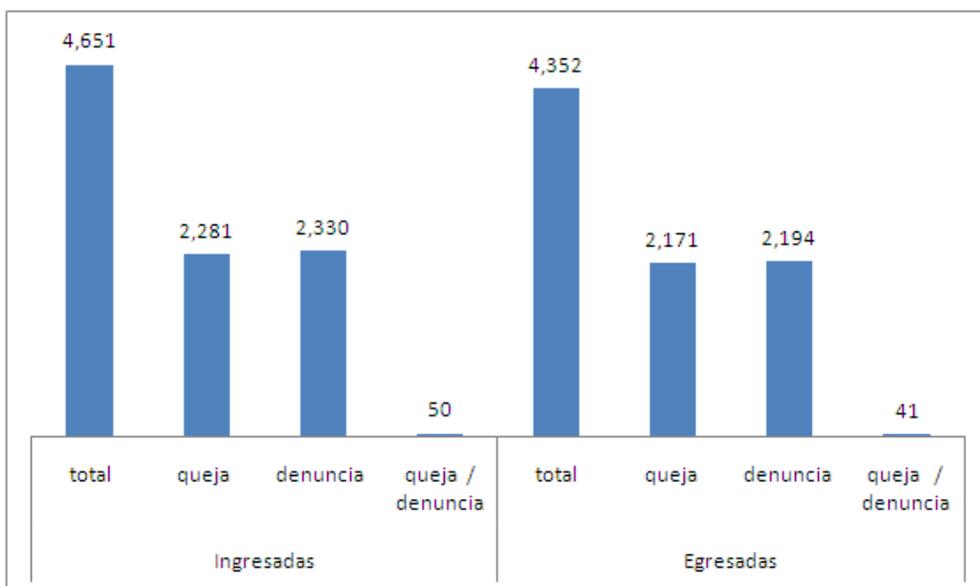
**Gráfico N°2: Comparación porcentual entre quejas y denuncias ingresadas y egresadas entre los años 2006 al 2010**



Fuente Fiscalía Suprema de Control Interno. Elaboración propia

El gráfico N°2 nos muestra la diferencia porcentual entre denuncias y quejas recibidas (ingresadas) y resueltas (egresadas) entre los años 2006 al 2010. Podemos ver que hay una diferencia que no es significativa del 4% entre ambas. Sin embargo, no podemos señalar que el pendiente corresponda al 4% del total, solo podemos decir que entre el total de denuncias recibidas y resueltas encontramos esta diferencia porcentual, ya que como se indicó, los pendientes que se arrastran desde años anteriores no están indicados, ni tampoco que porcentaje de los resuelto cada año corresponde a quejas y denuncias pendientes. La relación entre quejas y denuncias recibidas y la relación entre quejas, denuncias y quejas/denuncias la podemos apreciar en el siguiente gráfico.

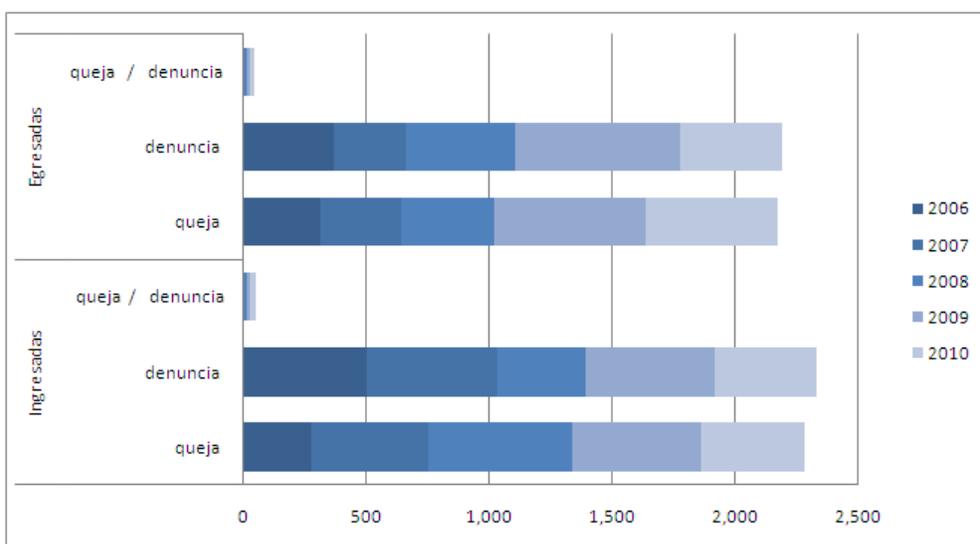
**Gráfico N°3: Totales ingresados y egresados, desagregado entre queja, denuncia y queja/denuncia entre los años 2006 a 2010**



Fuente Fiscalía Suprema de Control Interno. Elaboración propia

En el gráfico N°3, vemos el total de ingresos y egresos y el desagregado de quejas, denuncias y quejas/denuncias recibidos. Así vemos que entre el 2006 al 2010, se recibieron un total de 4,651. De ellas, 2,281 corresponde a quejas, 2330 a denuncias y 50 a quejas/denuncias. Existe un equilibrio entre las denuncias y quejas presentadas entre los años señalados (la diferencia es apenas de 49 denuncias más que quejas). En los egresos, vemos que de 4,352 quejas y denuncias resueltas, 2,171 corresponden a quejas y 2,194 a quejas (la diferencia este caso es apenas 23 denuncias más que quejas). La categoría queja/denuncia corresponde a 50 ingresadas y 41 egresadas, pero es una categoría marginal que en realidad no marca una diferencia relevante. Veamos a continuación la relación de denuncias y quejas recibidas por año entre 2006 al 2010

**Gráfico N°4: Quejas, Denuncias y Quejas /Denuncias ingresadas y egresadas entre los años 2006 al 2010**

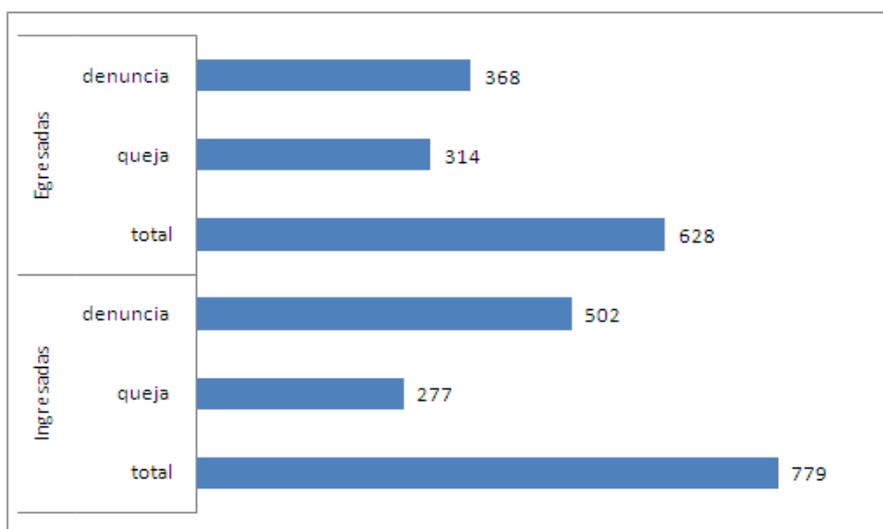


Fuente Fiscalía Suprema de Control Interno. Elaboración propia

El gráfico N°4 nos muestra la división de quejas, denuncias y quejas/denuncias recibidas cada año. En relación a las quejas ingresadas, podemos ver que en el 2008 se recibió la mayor cantidad de quejas, seguido del 2009, luego el 2007, el 2010, y por último el 2006 fue el año que menos quejas se recibió. En relación a las denuncias recibidas, vemos que en el año 2007 se recibió la mayor cantidad de denuncias, seguido del 2009, luego el 2006, le sigue en cantidad el 2010 y por último el 2008 que fue el año que menos denuncias se recibió. Las quejas/denuncias es una categoría que ha sido creada por el Ministerio Público a partir del 2008, por lo tanto, sólo se tienen datos a partir de ese año. El 2010 es el año de mayor presentación de quejas/denuncias, seguido del 2009 y por último el 2010.

Respecto de las quejas, denuncias y quejas/denuncias egresadas del sistema, la relación es la siguiente: las quejas resueltas han alcanzado su mayor número en el 2009, luego le sigue el año 2010, con mayor cantidad de quejas egresadas, posteriormente el 2008, luego el 2007 y por último el 2006 es el año que menor cantidad de quejas se resolvieron. Las denuncias resueltas también encuentran su mayor cantidad en el año 2009, le sigue el 2008, posteriormente el año 2010, el 2006 y por último, es el año 2007 donde se resolvió menor cantidad de denuncias. Veamos en números la realidad de cada año.

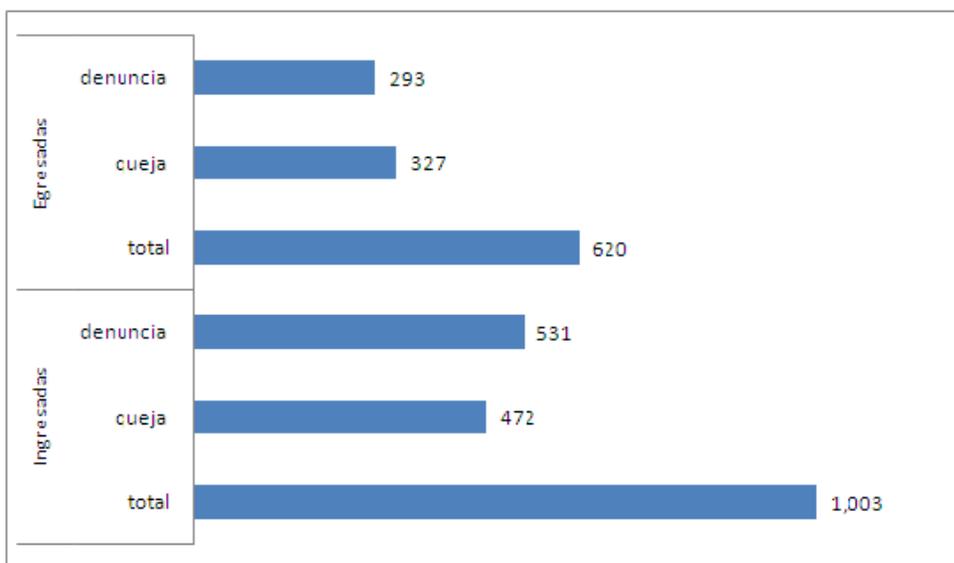
#### Gráfico N°5: Quejas y Denuncias ingresadas y egresadas en año 2006



Fuente Fiscalía Suprema de Control Interno. Elaboración propia

En el gráfico N°5 vemos la cantidad de quejas y denuncias ingresadas y resueltas del año 2006. Así, de un total de 779 quejas y denuncias ingresadas, 277 corresponden a quejas, y 502 a denuncias, representando las denuncias un 64.44% del total ingresado, y las quejas un 35.56% del total. Así encontramos que la cantidad de denuncias presentadas el año 2006 representa un 28.88% más que las quejas. De lo resuelto, tenemos que de 628 quejas y denuncias, 314 corresponden a quejas y 368 a denuncias, lo que representa un 58.60% de denuncias y un 41,40% de quejas respecto del total, con una diferencia del 17.20% entre denuncias y quejas.

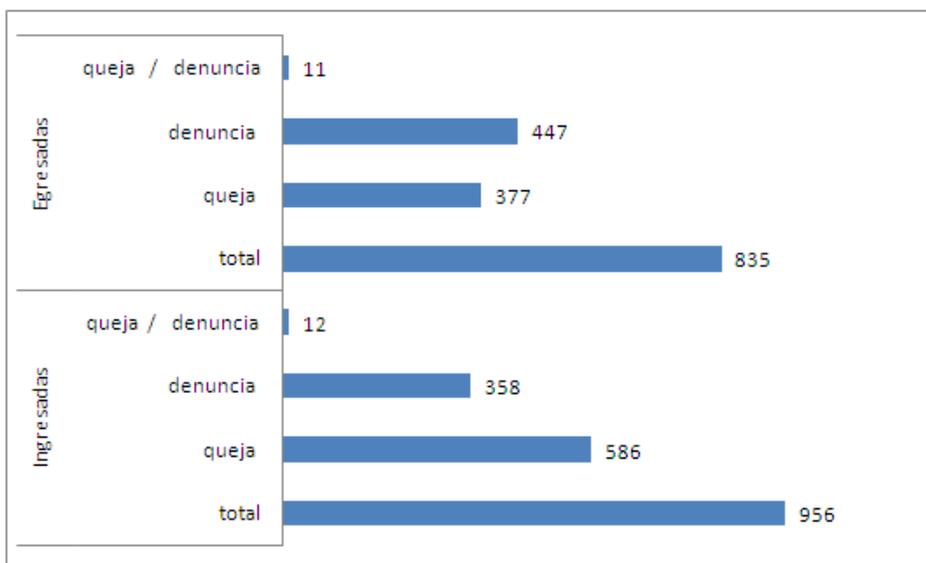
#### Gráfico N°6: Quejas y Denuncias ingresadas y egresadas en año 2007



Fuente Fiscalía Suprema de Control Interno. Elaboración propia

En el gráfico N°6 vemos las denuncias y quejas recibidas y resueltas del año 2007. Aquí la cantidad de denuncias y quejas ingresadas es una de las mayores de los años revidados (superado sólo por el año 2009, como se verá más adelante). De este total, 472 corresponden a quejas (que representa un 47.05% del total ingresado) y 531 a denuncias (que representa un 52.95% del total). Lo egresado el 2007 es un total de 620, de las cuales 327 son quejas (lo que representa un 52.74%) y 293 a denuncias (47.26%) en este caso vemos que a diferencia del año anterior, se resolvió mayor cantidad de quejas que de denuncias.

#### Gráfico N°7: Quejas y Denuncias ingresadas y egresadas en año 2008

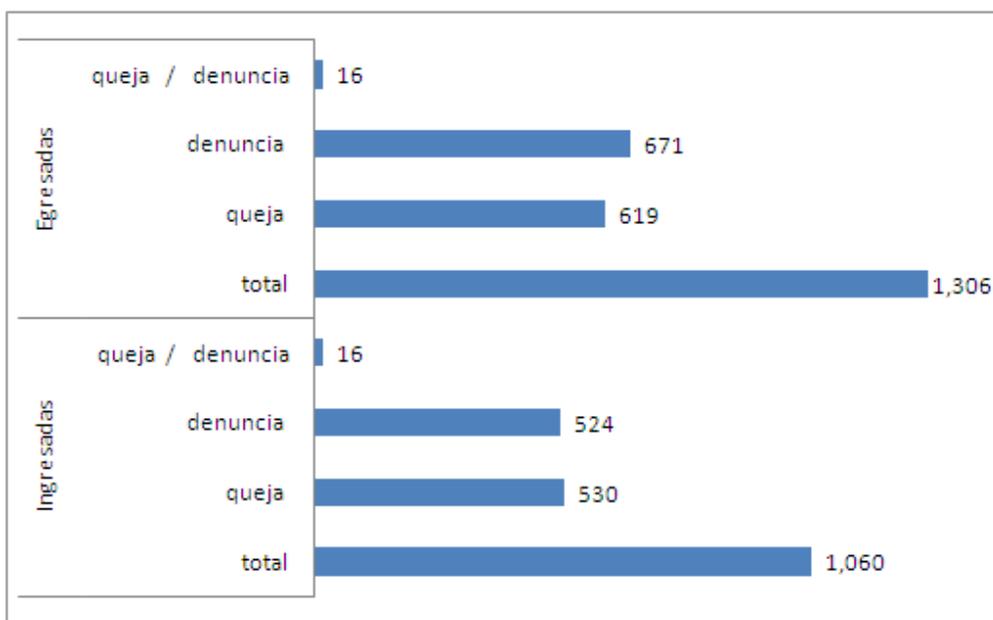


Fuente Fiscalía Suprema de Control Interno. Elaboración propia

En el año 2008 la cantidad de quejas y denuncias recibidas en total es de 956. Este año se incluye la categoría de queja/denuncia, que son los expedientes que contienen ambas dimensiones. Las quejas recibidas el 2008 son 586, lo que representa un 61.35% del total. Por otro lado, las denuncias del mismo periodo son 358, lo que corresponde a un 37.45% del total.

Las quejas/denuncias, sólo representan un 1.2% siendo un total de 12 ingresadas. Las quejas superan en cantidad a las denuncias el año 2008, en una diferencia de 23.9%. Las quejas y denuncias egresadas son un total de 835, de las cuales 377 corresponden a quejas (45,15% del total), 447 corresponden a denuncias (53.53% del total) y 11 a quejas/denuncias (1.32% del total). En el caso de lo egresado del sistema, las denuncias representan una variación de 8.38% que corresponde a 70 denuncias más.

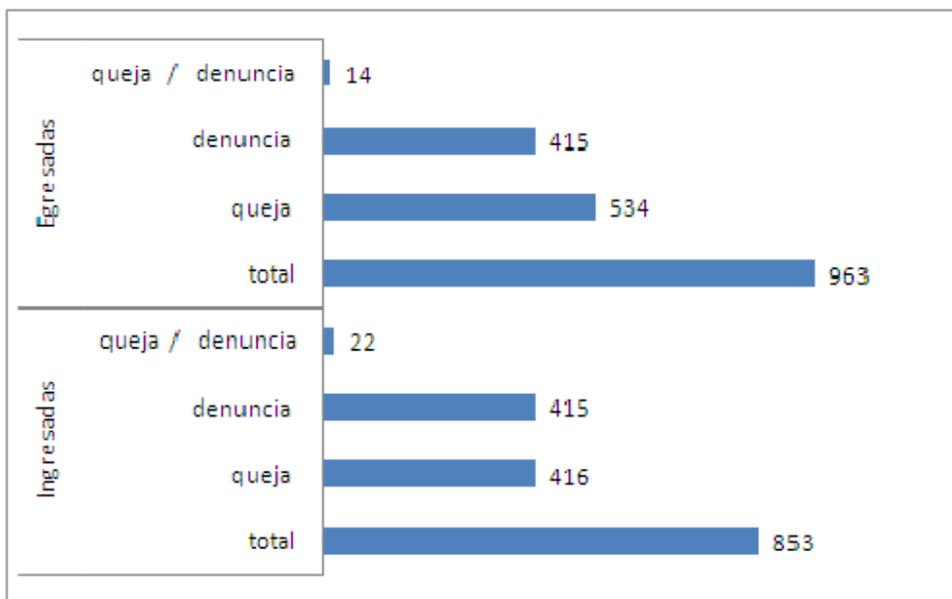
**Gráfico N°8: Quejas y Denuncias ingresadas y egresadas en año 2009**



Fuente Fiscalía Suprema de Control Interno. Elaboración propia

En el 2009, se reciben y resuelven la mayor cantidad de quejas y denuncias de los años revisados. Así, vemos que hay 1,060 quejas y denuncias recibidas en total, de las cuales, 530 corresponden a quejas (50% del total), 524 a denuncias (48,5 % del total) y 16 quejas/denuncias (1.50% del total). Respecto a quejas y denuncias egresadas, en el año 2008 encontramos 1,306 de las cuales 619 corresponden a quejas (47.40%) y 671 a denuncias (51.30%) y 16 quejas/denuncias (1.3% del total)

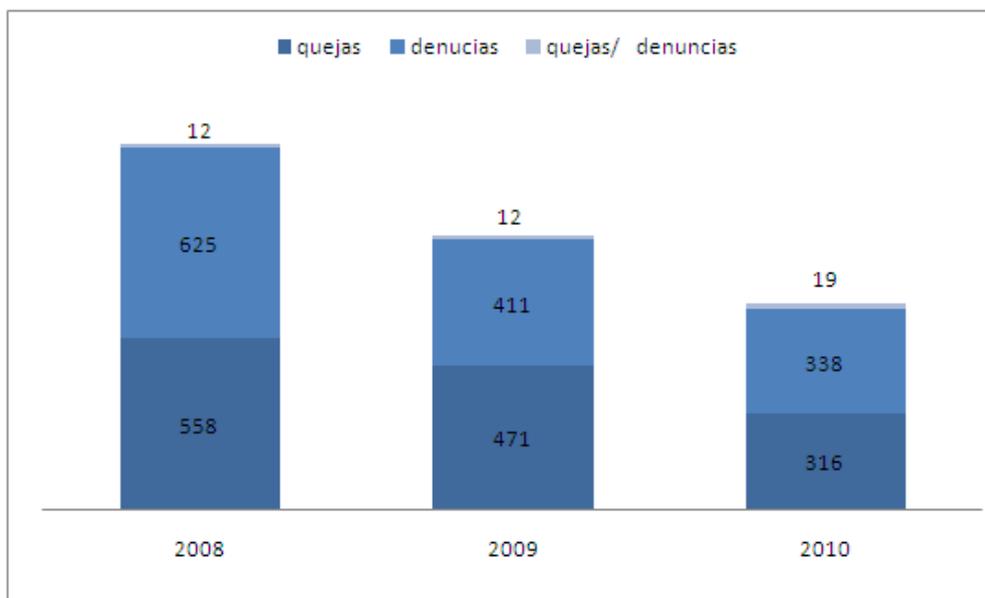
**Gráfico N°9: Quejas y Denuncias ingresadas y egresadas en año 2010**



Fuente Fiscalía Suprema de Control Interno. Elaboración propia

En el gráfico N°9 tenemos la cantidad de quejas y denuncias ingresadas y egresadas del sistema en el año 2010. En cuanto a las quejas y denuncias ingresadas el total es de 853, de las cuales 416 son quejas y 415 denuncias (48.87% y 48.65% del total respectivamente) y 22 corresponden a quejas/denuncias (2.6%). La cantidad de quejas y denuncias resueltas es de 963 en el año 2010, de las cuales 534 corresponden a quejas (que representa el 55.45% del total) 415 a denuncias (que representa 43.10% del total) y 14 quejas/denuncias (que corresponde al 1.35% del total). En este caso vemos que la cantidad de quejas y denuncias presentadas es equitativa, pero en lo egresado, tenemos que hay mayor cantidad de quejas resueltas que de denuncias. Las quejas/denuncias continúan siendo un número marginal del total.

**Gráfico N°10: Quejas, Denuncias y Quejas/ Denuncias en estado pendientes de los años 2008 al 2010**



Fuente Fiscalía Suprema de Control Interno. Elaboración propia

Desde el año 2008 se ha incluido en la clasificación la cantidad de quejas y denuncias pendientes. Aquí tenemos que en el 2008, hay 558 quejas pendientes, 625 denuncias y 12 quejas/denuncias. El total es 1195, que representa un 143% de lo egresado del sistema el mismo año. En el 2009 quedan pendientes 471 quejas, 411 denuncias y 12 quejas/denuncias, lo que hace un total de 894, lo que representa un 68.45% del total resuelto en el 2009. El año 2010 quedan pendientes 316 quejas, 338 denuncias y 19 quejas/denuncias que hace un total de 673, que representa un 69.88% de lo resuelto el año 2010.

## **5. Problemas del circuito de quejas y denuncias por actos de corrupción en el Ministerio Público**

El estudio de las instancias, mecanismos y circuitos de la queja y la denuncia sobre temas de corrupción al interior del Ministerio Público implica reconocer varios problemas: i) la capacidad para atender a las denuncias y quejas debido al escaso personal y el volumen de estas; ii) problemas de capacitación del personal; iii) problemas de difusión de los procedimientos; iv) problemas respecto del acceso de la ciudadanía a estos mecanismos. Estos no son los únicos problemas del sistema, pero sí los que se reconocen en el estudio de su estructura, desde la perspectiva de los funcionarios de la institución

En efecto, la capacidad para atender las denuncias implica un problema severo, pues el volumen de las mismas no siempre es acorde a la cantidad del personal responsable de las instancias descritas. Ello implica un segundo asunto, pues, en muchos casos la apertura de canales virtuales y telefónicos de denuncia y queja ha implicado que se establezcan denuncias infundadas, sin pruebas o indicios precisos, o quejas que por tal mérito no permiten reunir las condiciones mínimas para un debido proceso. Ello hace que algunas de estas quejas y denuncias no procedan, y peor aún que generen innecesaria inversión de tiempo y horas de trabajo para los responsables de este tema.

En el caso de los magistrados, es la misma fiscalía de control interno, se entiende que tienen la capacidad para manejar estos temas. Ahora, con respecto a la carga que tienen, justo uno de los temas que se veía es que la carga era así, y lo que tenía sustento era el 10,20% de ese gran volumen. Y crear esas dos oficinas era como meta, el bajar esa cantidad de quejas infundadas y quedarse con las que realmente valen la pena y no tomar tiempo de los fiscales en lo cual no vale.

(Especialista de la Oficina de Cooperación Técnica del Ministerio Público)

Por otro lado, la capacitación resulta un tema importante, puesto que no siempre es la más precisa para los funcionarios responsables que se mantienen en las oficinas responsables de los temas de quejas y denuncias de corrupción. Ello marca problemas que se extienden en varias partes del Estado: por un lado, i) la escasa capacitación del personal responsable (que se intenta superar a través de programas de capacitación especializados); por otro lado, ii) la alta rotación del personal, que una vez capacitado no siempre se mantiene en el mismo puesto; existen también problemas iii) respecto al ingreso del personal en las oficinas respectivas, puesto que la capacitación aparece ex post a las actividades funcionales, y no como requisito de experiencia previa, siendo que la experiencia se construye en la práctica. Finalmente, iv) existe un problema respecto a los rangos del personal que tienen a su cargo los procedimientos de queja y denuncia, puesto que los fiscales que están investigando tienen cargos y redes de mayor envergadura, las que incluyen a sus propios compañeros de trabajo y colegas susceptibles de ser investigados (lo que genera temor en ejercer la función).

[Sobre la capacitación de las personas encargadas de los casos de quejas y denuncias de corrupción] en realidad es aprender a distinguir entre el polvo y la paja [...]. Y eso lo hace el expertise. Ahora, no es que sean fiscales los que están ahí sentados, porque tienen monitoreo de un fiscal, [...] sería demasiado oneroso tener fiscales para atender esa clase de cosas. [...] Ahora, el sistema sí está planteando una capacitación, el manejo de este sistema, sí se había planteado la capacitación, porque ya es otra era, otro momento.

(Especialista de la Oficina de Cooperación Técnica del Ministerio Público)

Respecto a los mecanismos de difusión de estos procedimientos y de las instancias que se encargan de llevarlos a cabo, también encontramos problemas. En efecto, se trata de procedimientos con gran nivel de complejidad, que en muchas ocasiones los propios fiscales y funcionarios de la institución no conocen o comprenden del todo. Ello está acompañado de escasa difusión, la que se limita a la página web que el ciudadano interesado deberá consultar para luego dirigirse a las instancias respectivas.

Bueno como verá afuera no hay ningún banner, ninguna publicidad. Además como es un plan piloto, porque esto no existe en ninguna fiscalía. Pero se empezó así, viendo las necesidades se verá. [¿Y si alguien conociendo de la existencia de esta oficina viniera algo de la fiscalía de familia, o del cono norte. sería atendida?] Sí, claro, aquí son atendidos a nivel nacional.

(Jefa de la Oficina de Orientación en Quejas y Denuncias de la Fiscalía Suprema de Control Interno)

Nosotros tenemos intranet, por ejemplo, tenemos nosotros como fiscalía suprema de control interno nuestra página web, está claro el registro de queja, denuncia, cuanto dura las apelaciones. [¿Y hacia el ciudadano?] Bueno, la página web. A todos los que vienen acá se les reparten folletos con la página web, número gratuito. Todavía estamos preparando el sistema de video, flash informativo.

(Jefa de la Oficina de Orientación en Quejas y Denuncias de la Fiscalía Suprema de Control Interno)

Yo creo que, en la medida que la oficina todavía es nueva, porque estamos hablando del último trimestre del año pasado, todavía no tiene la difusión, y muchos de los funcionarios acá adentro, también es difícil de digerir cierta información. Debería ser la enseñanza más agresiva, para que todos, absolutamente todos en esta institución nos cruzamos con el ciudadano de pie que necesita orientación. Entonces, debería ser poder decir “señor, es allá, vaya a tal sitio” o entre nuestro mismo círculo, eso es importante. Pero no hay esa opción, a pesar que se hace lanzamiento y todo, a veces la gente no termina de tener claro qué cosa van a qué lugar. Y lo otro es con respecto a afuera, creo que a través de eventos y de participación e estas ferias regionales, o la participación que tenemos en lo que se dicen “jornadas de acercamiento a la población”, en estas jornadas se da información con respecto a los servicios que ofrece el Ministerio Público [...]. Se está haciendo la difusión, pero es progresiva. Es un proceso que se tiene que continuar haciendo, y eso requiere cierto tiempo.

(Especialista de la Oficina de Cooperación Técnica del Ministerio Público)

Ahora, el circuito de la queja y la denuncia implican también problemas respecto a la relación con el ciudadano, puesto que debido a los problemas de difusión y la complejidad de los trámites a realizar, se generan ciertas brechas que se destacan en la opinión de los funcionarios. En efecto, el sistema está diseñado para quienes conocen con precisión los procedimientos, y se resaltan problemas como: i) los ciudadanos que se quejan o denuncian son aquellos que están implicados en un caso y que tienen una asesoría legal que les permite informarse de los mecanismos de queja y denuncia, sin esta asesoría se hace complicado acceder al circuito; ii) los ciudadanos que se quejan o denuncian son personas que se ven frustradas por el propio sistema de justicia, pero que en muchos casos presentan las quejas y denuncias como mecanismos para paliar sus casos o como reacción a una sentencia que no es la esperada (en ocasiones sin fundamento); iii) el sistema está diseñado para quienes conocen el funcionamiento de la institución y los que están asesorados con precisión, así como para quienes están cerca geográficamente de estas instancias.

Mira, en realidad tenemos a los “justiciables” [...]. Los “justiciales” son los usuarios del Ministerio Público, entonces yo voy a tener una queja de un fiscal en cuanto yo tenga que ver con el ministerio, con una denuncia, con un tema de esto, participe o haya denunciado o tenga una denuncia. En realidad, no es cualquier persona [...]. Entonces en este tema es amplio, es mixto, es variado. [Entonces, la persona que denuncia] es potencialmente cualquier usuario del sistema.

(Especialista de la Oficina de Cooperación Técnica del Ministerio Público)

Hay una naturaleza, un perfil que vienen acá. Son personas doblemente frustradas, porque por un lado están inmersas en un proceso y aparte que están inmersas quieren quejar al fiscal que está investigando. Obviamente lo más natural y por la existencia de un legítimo interés tienen que ser las partes que están en un proceso. No obstante, a veces recibimos a través de nuestro correo electrónico quejas. Pero me atrevería a decir que casi el 100%, recibimos personas que dicen me han archivado tal caso, o los abogados de las personas.

(Jefa de la Oficina de Orientación en Quejas y Denuncias de la Fiscalía Suprema de Control Interno)

Nosotros puedo hablar como fiscalía Suprema de Control Interno, vamos a nivel nacional a segunda instancia. El problema de la notificación, a veces son personas que viven en lugares muy alejados, a veces viven en caseríos en comunidades etcétera. Hasta que lo ubiquen y no podemos seguir si no tenemos los cargos, notificación para que puedan reclamar el derecho a la defensa, notificación básicamente. Se está pensando ahora con la tecnología sea a través del

correo electrónico, pero ahora en un centro poblado habría que ver quien tiene acceso a internet. Estamos en ese diseño, de mejorar todo el programa informático vía el programa umbral.

(Jefa de la Oficina de Orientación en Quejas y Denuncias de la Fiscalía Suprema de Control Interno)

## 6. Conclusiones preliminares

- Los mecanismos de control institucional, así como los procedimientos que éstos aplican, requieren de difusión entre la ciudadanía en general y de los propios operadores de justicia. Las entrevistas efectuadas en el marco del trabajo de campo, confirman el desconocimiento que sobre estos mecanismos impera incluso entre los abogados de reconocidos estudios jurídicos con presencia permanente en numerosos juicios, incluidos los de naturaleza penal.
- A partir de las entrevistas realizadas y el número de casos pendientes de resolver en los últimos tres años (Gráfico 10), puede concluirse que el personal asignado a los órganos de control resulta insuficiente para atender el número de quejas y denuncias puestas a su conocimiento. Las competencias del órgano control institucional del Ministerio Público, a diferencia de los órganos de control del Poder Judicial (OCMA y ODECMAS), no se limitan a la investigación y sanción de infracciones de carácter administrativo cometidas por su personal, sino que – además- intervienen de modo directo en la investigación preliminar que en el ámbito penal se sigue, no solo contra fiscales, sino también contra los mismos jueces. Sin embargo, según surge de las entrevistas realizadas, la FSCI dispone de menos personal que la OCMA (aprox. 1/3 del personal asignado a esta última).
- Alrededor del 70% de casos ingresados como denuncias o quejas funcionales no se refieren concretamente a actos de corrupción o faltas de especial gravedad susceptibles de sanción administrativa, sino más bien a incidencias procesales menores, muchas veces impulsadas por interés personal de los justiciables. Estos casos incrementan innecesariamente la carga de trabajo de los órganos de control y distraen su atención con respecto de otros casos. Esta situación sugiere la necesidad de crear una instancia distinta, como una especie de defensoría del justiciable al interior del Ministerio Público que asuma dicha carga de quejas más cotidianas y circunstanciales.
- Los procedimientos e instancias de control interno aplicados a Fiscales, son distintos a los impulsados para investigar y sancionar al personal administrativo y auxiliar del Ministerio Público. Ello genera limitaciones a la investigación de casos complejos de corrupción institucional, los cuales operan a través de redes en las que interactúan tanto fiscales como dicho personal. El resultado de las entrevistas efectuadas en el trabajo de campo sugiere evaluar la unificación de los procedimientos de control seguidos en ambos niveles funcionales para una investigación más amplia y eficaz.

- En relación al punto anterior y sin perjuicio de la unificación de procedimientos propuesta, la transparencia y difusión de los procedimientos de denuncia y queja que operan con respecto al personal auxiliar y administrativo del Ministerio Público, resulta una exigencia mayor al no existir mayor información sobre el acceso a los mismos y menos aún referentes estadísticos que den cuenta sobre su trámite y resolución.
- No existe un registro que más allá del número de denuncias o quejas presentadas o resueltas, permita disponer de información susceptible de ser analizada y cruzada, con la finalidad de identificar patrones de comportamiento, irregularidades y modalidades de conducta funcional, propias de una labor de investigación orientada no solo a la investigación y sanción, sino a la detección y prevención de actos de corrupción institucional.

### **III. MECANISMOS PARA LA DENUNCIA Y QUEJA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

La Contraloría General de la República supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control, según dispone el artículo 82° de la Constitución Política del Perú. Vale decir, de su adecuado funcionamiento depende que las operaciones de gasto público de las instituciones de la administración pública sean transparentes, eficientes y sujetas a un permanente examen de legalidad.

La Contraloría actúa como garante del correcto uso de los recursos públicos y del adecuado ejercicio de la función, en dos niveles definidos: control interno, que se desarrolla al interior de cada institución pública, y el control posterior. Respecto al primer nivel, el Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República centraliza las funciones de las Oficinas de Control institucional (OCI) de cada institución formulando recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las instituciones sometidas a control.

En cuanto al control posterior, la Contraloría se encarga de verificar la transparencia de las instituciones públicas en una doble dimensión: i) en la utilización de los bienes y recursos públicos; ii) en el ejercicio de las funciones de los servidores y funcionarios públicos, con relación a los resultados obtenidos y al cumplimiento de su normativa.

Vale decir, la función de la Contraloría tiene una estrecha relación con el control de la corrupción institucional de las entidades del Estado, a través de la promoción y búsqueda de la transparencia, pero, además, a través de las acciones de control dirigidas al cumplimiento de normas, como la Ley de Nepotismo, la Ley sobre Incompatibilidades y Prohibiciones de los Funcionarios y Servidores Públicos y su Reglamento, la Ley de Declaraciones Juradas de Ingresos, Bienes y Rentas de los Funcionarios y Servidores Públicos y otras. De modo que las denuncias que la Contraloría recibe, sin importar la fuente, pueden activar acciones tan importantes como la detección de irregularidades en el uso de fondos públicos o como de conductas reñidas con un adecuado ejercicio funcional del personal de la administración.

La información sobre esta dimensión del trabajo de la Contraloría, referida al control de otras instituciones, es la más accesible y abundante, y por ello merece un mayor desarrollo. Sin embargo, otro es el panorama si se habla del control interno aplicable a la propia institución, que ciertamente no se agota en el control de gasto, sino que incluye la propia verificación de la conducta funcional de su personal. Esta dimensión no es abundante en información, y por ello, su desarrollo resulta limitado.

No obstante esta última precisión, el presente capítulo presenta el marco normativo específico que señala el circuito de las denuncias y quejas formuladas ante la Contraloría General de la República, una tipología propuesta para los distintos procedimientos de quejas y denuncias, así como la descripción del circuito que estas siguen. Presentaremos luego, los datos que dan cuenta de la estadística en el ingreso y

trámite de denuncias y quejas en la Contraloría, para finalmente señalar los problemas en estos circuitos.

## **I. Marco normativo general de los procedimientos internos de denuncia y queja de actos de corrupción en la Contraloría**

El marco normativo de los procedimientos de queja y denuncia en la Contraloría General de la República obedece a la clasificación de control previo institucional, control posterior externo y el de registro y trámite de denuncias contra funcionarios de la propia Contraloría.

Control externo (por CGR)

- a) Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Ley N° 27785.
- b) Reglamento de Organización y Funciones de la CGR. Aprobado con R.C. 279-2010-CG Octubre 2010.
- c) R.C. N° 443-2003-CG de 31.DIC.2003. Aprueban Directiva N° 008-2003-CG/DPC “Servicio de Atención de Denuncias”. Publicada el 14.ENE.2004.
- d) Guía y Cuadernos de trabajo del Servicio de atención de denuncias, aprobadas por RC 359-2007-CG del 24 de Oct 2007.

Control Interno - OCIs

- a) R.C. N° 114-2003-CG. de 08.ABR.2003. Aprueba Reglamento de los Órganos de Control Institucional. Publicada el 09.ABR.2003; modificado por:
- b) R.C. N° 014-2004-CG. de 14.ENE.2004. Modifican el Reglamento de los Órganos de Control Institucional. (Incluye literal d del artículo 20). Publicada el 15 de enero de 2004.
- c) R.C. N° 047-2004-CG. de 15.FEB.2004. Modifican Tercera Disposición Transitoria del Reglamento de los Órganos de Control Institucional. Publicada el 07 de febrero de 2004.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785, promulgada en julio de 2002, establece el marco normativo general que regula el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República como ente técnico rector del Sistema. En su artículo 22°, inciso n) establece como una de las atribuciones de la Contraloría General de la República “recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, otorgándoles el trámite correspondiente sea en el ámbito interno, o derivándolas ante la autoridad competente”.

Por otro lado la Directiva N° 008-2003-CG/DPC “Servicio de Atención de Denuncias”, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 443-2003-CG publicada, el 14 de enero de 2004, regula el procedimiento a seguir para la formulación, presentación y tramitación de denuncias ante la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Institucional (OCI) de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control. Dicha directiva regula, entre otros aspectos, el derecho a formular denuncias de los ciudadanos y de los funcionarios o servidores de las instituciones sujetas a control; las etapas por las que transita una denuncia; y el órgano competente para tramitar las denuncias directamente formuladas en la Sede Central de la Contraloría, así como de orientarlas y derivarlas al trámite interno o externo según corresponda.

El Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República, aprobado mediante Resolución de Contraloría N° 279-2010-CG, de octubre de 2010, establece la creación de una Gerencia de Control Interno, encargada de ejecutar labores de control a las unidades orgánicas de la Contraloría General de la República. Entre sus funciones está la de atender denuncias quejas y reclamos contra personal de la propia Contraloría General de la República; e investigar denuncias derivadas por Gerencia de Gestión de Órganos de Control Interno contra Jefes de las OCI de otras entidades gubernamentales.

La guía y cuadernos de trabajo del Servicio de atención de denuncias constituyen guías procedimentales para una adecuada recepción y trámites de las denuncias de diversa fuente. Son además la fuente normativa a nivel operacional de los funcionarios asignados por la Contraloría para la atención directa de quejas y denuncias presentadas en la institución.

Finalmente, el Reglamento de los Órganos de Control Institucional y todas sus normas modificatorias regula el ámbito de acción de las oficinas descentralizadas de la Contraloría en cada institución sujeta a control. Si bien todas las OCI están centralizadas en el Sistema Nacional de Control, el Reglamento enfoca las acciones de control desde la particularidad de cada institución.

## **2. Tipos de procedimientos de denuncia y queja dentro de la Contraloría**

En la Contraloría General de la República (CGR en adelante), existen diferentes procedimientos para recibir, tramitar o procesar las denuncias y quejas sobre actos de corrupción, en el ámbito de sus funciones.

En relación al control externo que ejerce la CGR (control a las entidades sujetas a su vigilancia), un ciudadano tiene una primera vía de acusación que es la directa: declarando ante la propia CGR irregularidades que conozca sobre hechos materia del ámbito de su control en los organismos estatales o empresas con participación estatal.

La etapa de evaluación y verificación está a cargo de la Gerencia Central Anticorrupción de la CGR (art 82° del Reglamento de Organización y Funciones de la CGR. Aprobado con R.C. 279-2010-CG), a través de la Gerencia de Denuncias y Acciones Especiales (artículos 87° y 88°); aunque estas también pueden ser atendidas por su especialidad según tema tratado por los órganos de línea de la CGR; para que, de hallarse indicios de ilícitos se proceda a la denuncia respectiva.

Asimismo, también se puede derivar una denuncia penal (denuncia procedida) desde las actividades de la propia CGR, mediante sus acciones de control (por ejemplo, a través de los propios órganos de línea); si de los mismos controles de oficio se encontrase indicios de responsabilidad penal o civil, por lo que el Contralor General dispondría el inicio de las acciones legales correspondientes a través de su Procurador Público (artículos 9° y 24° inciso 3).

Un tercer mecanismo derivado del control externo, es mediante las labores realizadas por las sociedades auditoras externas, dependientes de la Gerencia Central de Auditoría Financiera. Esta última informará a la Gerencia Central sobre los resultados de dichas auditorías (artículo 109°).

Por otro lado, las veedurías (registro de veedores ciudadanos ante la CGR, para supervisar programas sociales, obras, adquisiciones y contrataciones del Estado), mediante sus acciones de vigilancia, también

pueden poner en conocimiento de la CGR mediante sus reportes de veeduría irregularidades advertidas directamente. Finalmente, existen Oficinas Regionales de Control, que son órganos desconcentrados (dependientes de la Gerencia Macro Regional de la CGR), ante quienes la ciudadanía y autoridades en general pueden acudir a realizar denuncias por irregularidades respecto de las entidades que se encuentran bajo su ámbito de control (artículos 126° incisos 4,5,7; artículo 128°).

Respecto del control interno, éste se realiza respecto de la labor de la propia institución (la CGR) como de las entidades estatales sujetas al ámbito de la CGR. En relación al control interno institucional, el control gubernamental en la CGR está a cargo de un Gerente (Gerente de control Interno, como lo dispone el artículo 16° de la RC 279-2010 CG), que está a cargo de ejecutar labores de control a las unidades orgánicas de la CGR. Entre sus funciones está la de atender denuncias quejas y reclamos contra personal de la CGR (artículo 16° incisos 5, 10, 11, 12), e investigar denuncias derivadas por Gerencia de Gestión de Órganos de Control Interno contra Jefes de las OCI de otras entidades gubernamentales. Finalmente la Gerencia de Gestión atiende denuncias y quejas contra Jefes de OCI. De encontrar indicios de ilícitos en estos casos, el procedimiento exige la denuncia a través del Procurador Público de la institución.

Cada OCI en las entidades sujetas a control de la CGR, también está a cargo de recibir denuncias por actos y operaciones irregulares en las entidades gubernamentales sujetas a su control, remitiendo los informes pertinentes a la CGR.

Es necesario advertir, que aunque la Ley 29622 (dado que entra en vigencia en abril de 2010 y aún no ha sido reglamentada) no es materia de este estudio, en ella se dispone la facultad de la CGR para imponer sanciones administrativas derivadas de los informes de control emitidos por los órganos del sistema (que en segunda instancia sería conocida por el Tribunal superior de Responsabilidades Administrativas).

Por último, otro mecanismo es el que señala que cuando la CGR tome, por cualquier medio, conocimiento público o indirecto de alguna irregularidad, la propia CGR o la OCI competente, de oficio podrá investigar el hecho. En este caso, si fuese necesaria una acción rápida, es exclusividad de la CGR, en plazo sumario, ordenarla para obtener una medida correctiva oportuna.

Ahora, En base a la descripción realizada de las normas respectivas, aplicando la tipología propuesta en el presente trabajo, podemos encontrar que:

**Tabla 4: Tipos de denuncia y queja en la Contraloría**

<b>DENUNCIA PROPIA DIRECTA</b>	-No existe denuncia propia directa ante la contraloría, no es competente
<b>DENUNCIA PROPIA DE OFICIO</b>	-Realizada mediante el procurador del sector o de la contraloría devenido del hallazgo de indicio de delito de la labor de oficio de control, donde el informe de control se convierte en prueba pre-constituida. Esta labor de control es regularmente realizado por control interno en c/ente público (Oficina OCI) o por control externo de los órganos de línea de la CGR, o de la oficinas Regionales de Control; y también de la Gerencia de Control Interno, según mecanismos establecidos.
<b>DENUNCIA PROCEDIDA DIRECTA</b>	-Mediante el procurador del sector o de la contraloría que da conocimiento a la autoridad competente (MP), de los indicios de delitos o hallazgos derivados de denuncias de control de parte de terceros ante las oficinas Regionales de control, ante las OCI y/o ante la propia Contraloría (ante Gerencia de denuncias, Gerencia de Control Interno y acciones Especiales).
<b>DENUNCIA PROCEDIDA DE OFICIO</b>	-Mediante el procurador del Sector o de la Contraloría que da conocimiento a la autoridad competente (MP) de los indicios de delitos hallados; derivados de los informes de las sociedades auditoras externas.

	-Mediante el procurador del sector o de la controlaría; derivados de la acción de vigilancia de los veedores.
<b>QUEJA PROPIA DIRECTA</b>	-Denuncia de Control de parte ante las Oficinas de OCI, Gerencia de Control Interno y/o ante la Gerencia de Denuncias y acciones especiales de la Contraloría.  -Contra el Contralor General ante el Congreso de la República.
<b>QUEJA PROPIA DE OFICIO</b>	-Acciones de Control Interno de OCI y/o Control Externo de la Contraloría.  -Por hechos de conocimiento público o indirecto por otros órganos estatales.  -Del Contralor General mediante acciones rápidas.

Fuente: elaboración propia

Estos tipos de procedimientos de queja y denuncia han sido modificados en los últimos años, y actualmente permiten ingresar por separado las denuncias y las quejas. Sin embargo, esto obedece a las denuncias y quejas que se efectúan contra otras instituciones y no necesariamente contra los propios funcionarios de la Contraloría.

Nosotros hemos cambiado el sistema, antiguamente ingresábamos las denuncias y a veces las quejas, al mismo sistema. Pero ahora, ingresamos las denuncias y, por general vienen denuncias, quejas casi no, muy pocas. [Sobre los procedimientos], bueno en denuncia, viene el denunciante, ingresamos sus datos, ingresamos su denuncia, se le explica. Primero se lee si es que es competencia nuestra o no [...]. Se le explica que nosotros fiscalizamos por cuestión del Estado, que estén adecuadamente distribuidos, y cuando el afectado es el Estado. En el caso de una persona natural que es afectada por una entidad pública, entonces a quien le compete es a la Defensoría, y se le explica eso. Cuando el denunciante insiste en que “no, que yo quiero dejar aquí mi denuncia”, entonces se recibe. Se le atiende y se le da por escrito, todo documento merece una respuesta nuestra.

(Auditora de la Gerencia de Denuncias y Acciones Especiales de la Contraloría)

Para acceder a estas instancias tanto para establecer una queja o una denuncia se puede recurrir a la mesa de partes, la vía telefónica (pero luego se deben acercar a firmar la denuncia físicamente), y el correo electrónico.

**Tabla 5: Tiempo, costos y herramientas de los procedimientos de denuncia y queja en la Contraloría**

<b>HERRAMIENTAS DE SISTEMATIZACIÓN</b>	-Módulo de denuncias del Sistema Integrado de Trámite Documentario de la CGR -Sistema de evaluación de denuncias -Otros que empleen los diferentes órganos de control institucional que integran el Sistema nacional de Control.
<b>TIEMPO DEL PROCESO</b>	-El tiempo varía según los procedimientos (ver diagrama de flujo 3) y las instancias que activen, por ejemplo, las apelaciones.
<b>COSTOS DEL PROCESO</b>	-Gratuito

En efecto, no hay claridad sobre el tiempo de los procesos. Incluso los propios funcionarios no tienen conocimiento preciso sobre estos criterios plazos.

No se puede determinar un tiempo. Cada caso lleva su proceso. No es un procedimiento administrativo, es un procedimiento de administración interna por lo tanto puede haber una denuncia que es sobre un aspecto puntual de un tema específico como puede haber una denuncia que tiene diez aspectos referidos a obras de nepotismo, contrataciones, corrupción de funcionarios. Es decir, no podemos encasillar todas las denuncias a un periodo, va en función a la magnitud de los hechos denunciados y a la capacidad operativa. [...]

(Auditora de la Gerencia de Denuncias y Acciones Especiales de la Contraloría)

La contraloría tiene la obligación frente al ciudadano, pero se demora. Porque lo mediatizan en función de los intereses políticos ¿Cual es el plazo ideal el tiempo? La contraloría se pasa años con un expediente sin dar ningún resultado. Porque no sale y dice “soy ineficiente” y “no he podido emitir ningún resultado” o “soy ineficiente y este es mi resultado”, no tiene la obligación de dar un reporte. [Pero el tiempo] es variable, porque existen dentro de la tipología muchos y son todos distintos. Algunos más largos que otros. Algunos necesitan mayor especialización. No se puede exigir mucho. No podemos hablar de un plazo único.

(Ex Vice Contralor General)

Por otro lado, si bien existe una herramienta que permite sistematizar las quejas y denuncias ingresadas, se trata sustancialmente de denuncias sobre temas de corrupción que trabaja la institución y no sobre casos internos. Eso hace que sí sea posible establecer un registro sobre los casos que la Contraloría investiga y tramita, pero no siempre sobre aquellos que le corresponden internamente.

Acá tenemos un sistema de atención al denunciante donde se registra la persona con todos los datos de la persona que viene a dejar la denuncia. Luego tenemos otro sistema, que es propiamente la admisión de la denuncia. Tenemos hojas electrónicas y luego ya del trámite, que pasa para la supervisión, para el gerente, y dependiendo si queda en seguimiento, si pedimos información a los socios, o a la entidad o al mismo denunciante. O se deriva a la gerencia en línea cuando es una denuncia, o sea son muchos hechos, que amerita una auditoria [...]. Ingresa acá, viene acá, se ingresa su denuncia y ya genera un número de expediente que los pueden ver en todo el sistema. Y también algunas denuncias ingresan por trámite documentario.

(Auditora de la Gerencia de Denuncias y Acciones Especiales de la Contraloría)

Son dos cosas que tiene que ver con el mismo tema, pero son procedimientos distintos. En una la entidad no transfiere a la otra entidad. Es imposible ejercer control cuando el que contrata a la oficina del control interno es de la misma institución. Ya se aprobó una ley para que toda esta gente pase a la planilla de la contraloría. Esto llega a través de estas oficinas y estas lo derivan al área que esta siendo involucrada a donde pertenece el funcionario de la información. Esto no funciona porque tienes personal de la contraloría y personal que no es la contraloría.

(Ex Vice Contralor General)

### **3. Descripción de los circuitos para los procedimientos de denuncia y queja por actos de corrupción al interior de la Contraloría**

El trámite (ver Diagrama de flujos 3) de una denuncia procedida por acusación de tercero en forma directa ante la Contraloría General de la República, empieza poniendo la irregularidad descubierta en conocimiento de la Gerencia de atención de denuncias y acciones especiales. Este órgano de la CGR, es

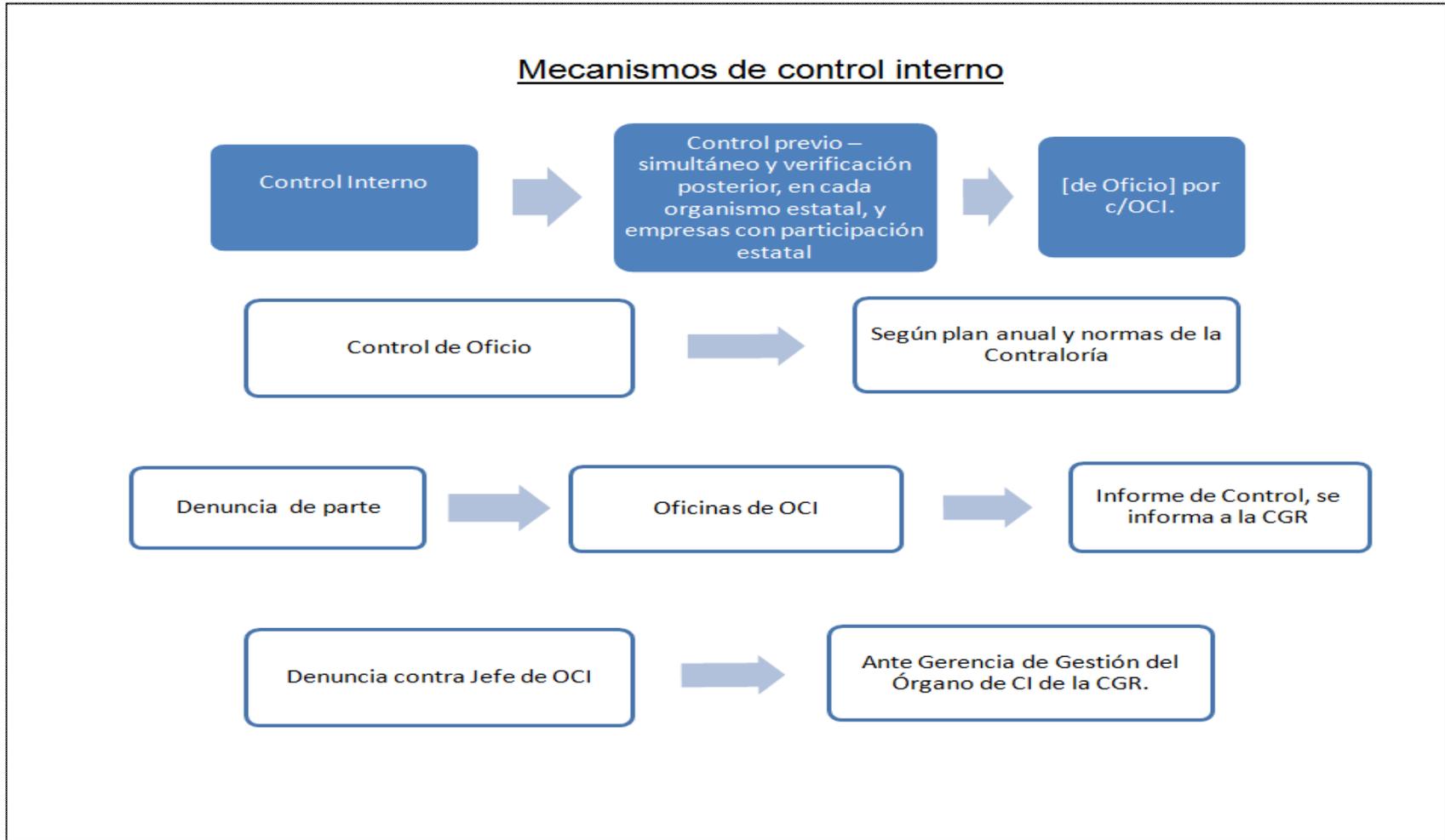
el encargado de la etapa de evaluación, verificación si fuese el caso, y excepcionalmente de aplicar un mecanismo de actuación inmediata, para investigar lo denunciado (entre otros puede pedir levantar la reserva tributaria, bancaria, pedir apoyo a la policía adscrita a la CGR, al Fiscal Ad-Hoc para estos temas, etc.). Luego de esto deberá realizar un informe que hará de conocimiento del denunciante y que, de ser el caso, constituirá prueba pre-constituida en los procesos civiles y penales que se generen y que serán iniciados por un Procurador Público (ya sea de la propia CGR o del sector al que pertenece el organismo afectado).

El trámite de denuncia procedida por veedurías, se impulsa con el reporte de veeduría que el responsable pone en conocimiento ante la Gerencia de Sociedades y Auditoría. Es más, el trámite sigue el mismo rumbo que el de la denuncia directa. En el trámite de investigación de oficio por conocimiento público o indirecto, el Contralor General puede encargar, si es necesaria, una de acción rápida que deberá realizar otra Gerencia. En lo demás, sólo el plazo será sumario para obtener el informe final.

El trámite de denuncia de irregularidades en que hubiesen incurrido miembros de la CGR, se realiza ante el Gerente de Control Interno, quien se encarga de atender denuncias quejas y reclamos contra personal de la CGR (art 16° incisos 5, 10, 11, 12).

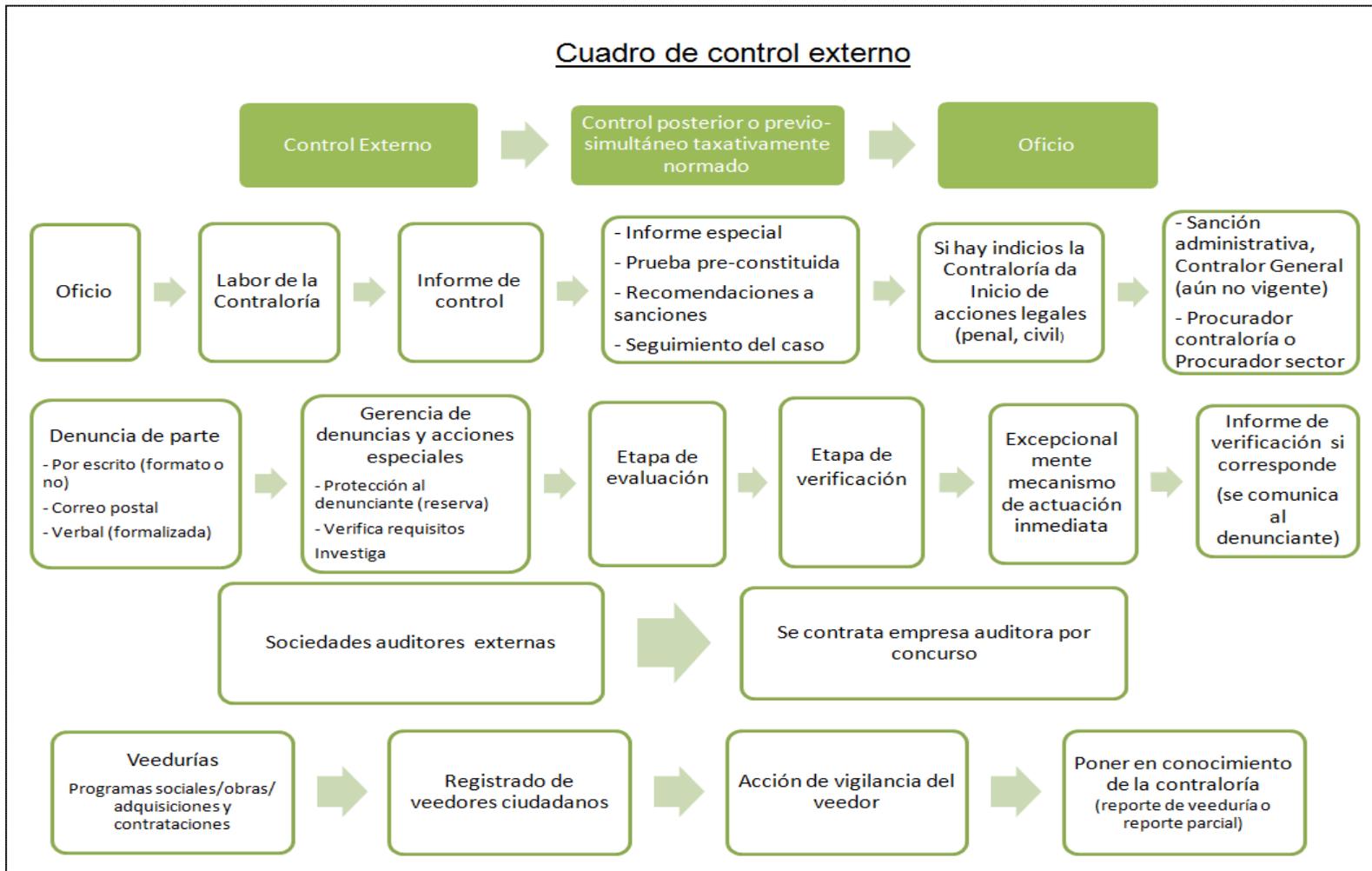
El trámite para investigar a los Jefes de las OCI de otras entidades gubernamentales sigue los siguientes pasos: se ingresa la acusación a Gerencia de Gestión de Órganos de Control Interno que atiende denuncias y quejas contra Jefes de OCI; que de encontrar indicios de ilícitos en estos casos, deberá dar paso a denunciar a través del Procurador Público de la CGR. Cada OCI en las entidades sujetas a control de la CGR, también está a cargo de recibir denuncias por actos y operaciones irregulares en las entidades gubernamentales a su control, remitiendo los informes pertinentes a la CGR; cuyo trámite se realiza según procedimientos que cada OCI haya generado para tal fin.

Diagrama de flujos 3: mecanismos de control interno en la Contraloría



Fuente: elaboración propia

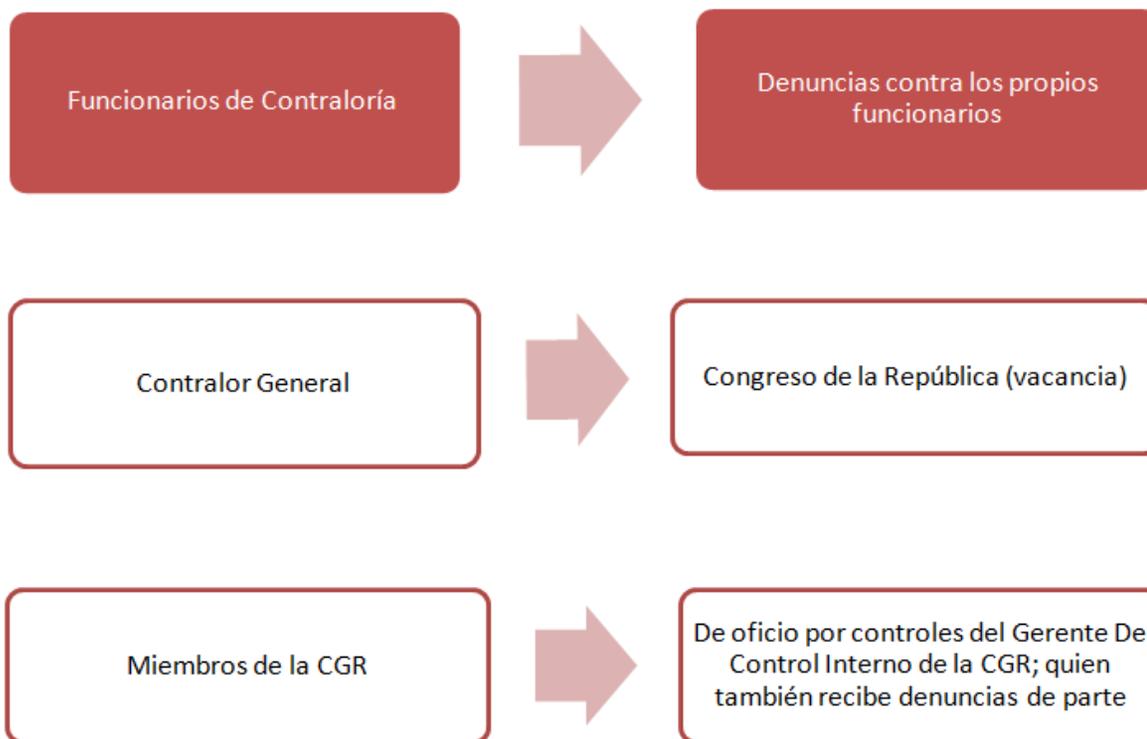
Diagrama de flujos 4: Mecanismos de control externo en la Contraloría



Fuente: elaboración propia

Diagrama de flujos 5: mecanismos de control de funcionarios de Contraloría

### Cuadro de control de funcionarios de Contraloría

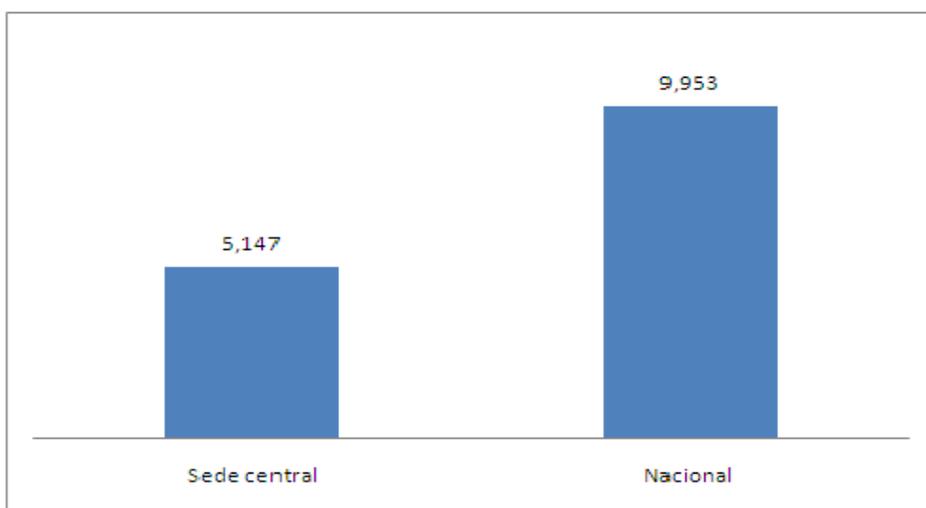


Fuente:  
Elaboración propia

#### 4. Situación de las denuncias y quejas por actos de corrupción al interior del Ministerio Público

Las quejas y denuncias ingresadas a contraloría no han sido segmentadas internamente. Sin embargo, las denuncias que la contraloría registra en su sistema se refieren sustancialmente a aquellas que corresponden a casos de corrupción referidos a otras instituciones. No hay información sobre aquellos casos que responden a casos internos. La información que nos ha proporcionado la institución a través de la respuesta al pedido de información se puede ver en los siguientes gráficos.

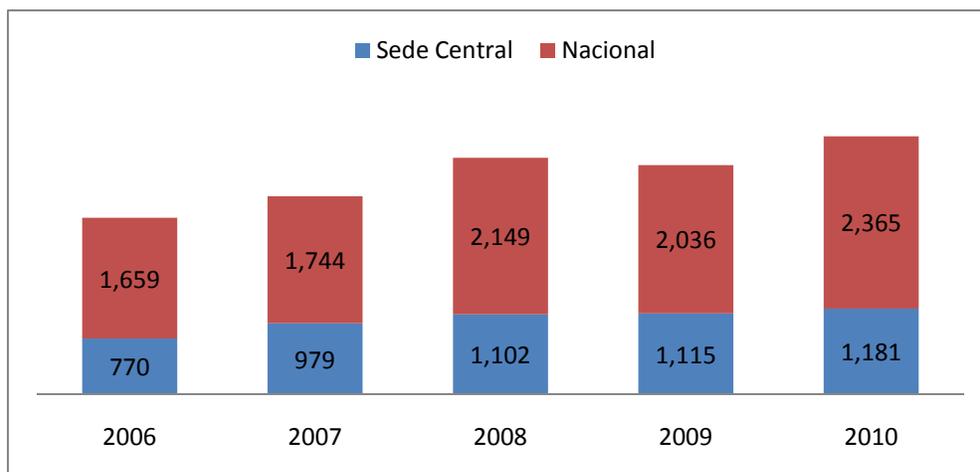
**Gráfico N°11: Total de denuncias ingresada a contraloría entre los años 2006 a 2010: comparativo Sede Central (correspondiente a Lima) y nacional.**



Fuente: Sistema Integrado de trámite documentario, elaboración propia.

El gráfico N°11 nos muestra el total de denuncias procesadas por el sistema de Contraloría General de la República entre los años 2006 a 2010. Del total que corresponde a 9,953 expedientes de denuncia 5,147 corresponden a la sede central en Lima, la diferencia es recibida desde las zonas macro regiones centro, norte y sur. La cantidad de expedientes procesados por Lima, corresponden al 51.71% del total.

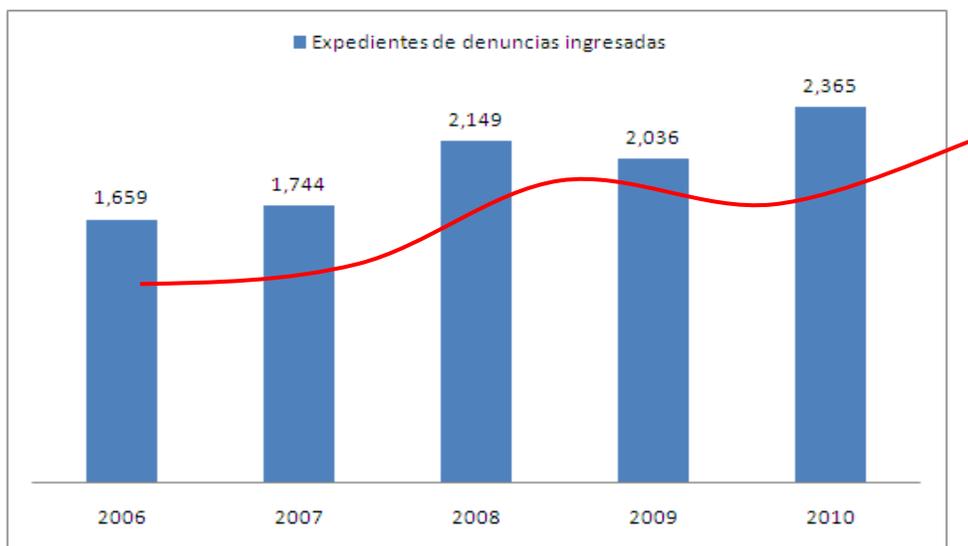
**Gráfico N° 12: Expedientes de denuncias ingresadas a la Contraloría por año: comparativo Sede Central (correspondiente a Lima) y nacional**



Fuente: Sistema Integrado de trámite documentario, elaboración propia.

El gráfico N°12 nos muestra la relación entre expedientes de denuncia recibidos por la sede central y el total nacional. Podemos ver que la sede central de Lima recibe más de un tercio de las denuncias totales a nivel nacional. En el 2006 el 46.41% de los expedientes recibidos corresponden a las presentadas a la Sede Central. En el 2007 el 56.13% corresponden a los expedientes recibidos en la Sede Central. En el 2008 el 51.27% corresponde a los expedientes recibidos en la Sede Central, en el 2009 el 54.76% corresponde a los procesados por Lima, y en el 2010 el 49.93% son expedientes tramitados por la Sede Central de la Contraloría General de la República.

**Gráfico N°13: Expedientes de denuncias ingresadas a Contraloría General de la República a nivel nacional entre los años 2006 al 2010**

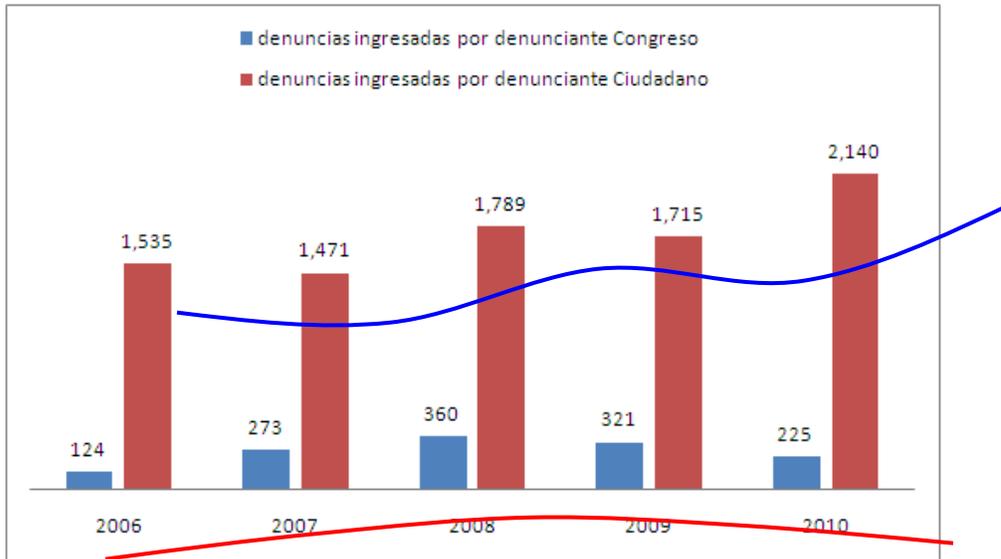


Fuente: Sistema Integrado de trámite documentario, elaboración propia.

El gráfico N°13 nos muestra la cantidad de denuncias procesadas por año a nivel nacional. La línea roja nos muestra la tendencia de los expedientes a través de los años. Vemos que del 2006 al 2008 hay una tendencia al alza en la presentación y trámite de denuncias. En el 2009 se da una pequeña baja,

pero que no alcanza los niveles de años anteriores. En el 2010 hay una nueva alza de cantidad de denuncias alcanzando el mayor número de los últimos años. Así podemos decir que la tendencia a través de los años es de aumento de la cantidad de expedientes de denuncias procesados por la Contraloría General de la República.

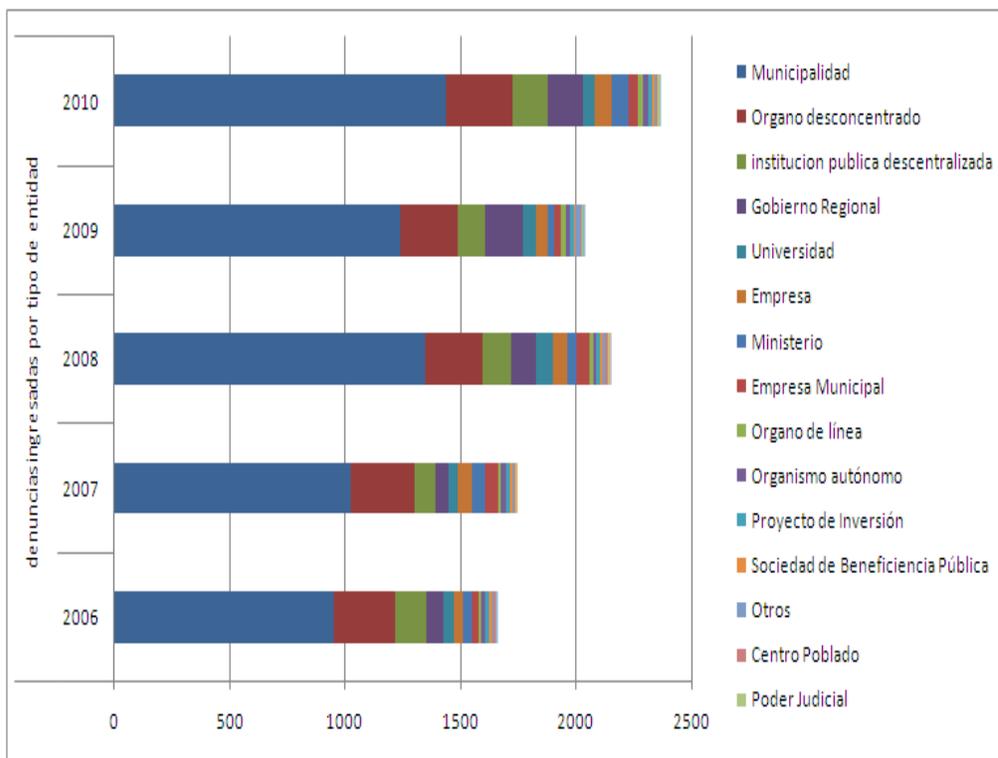
**Gráfico N°14: Denuncias ingresadas por tipo de denunciante entre los años 2006 a 2010**



Fuente: Sistema Integrado de trámite documentario, elaboración propia.

El gráfico N° 14 nos muestra la cantidad de denuncias por tipo de denunciante por año. Podemos ver que la Contraloría ha diferenciado entre dos tipos de denunciante: el ciudadano que denuncia y el Congreso de la República que denuncia. Es claro que la cantidad de denuncias del Congreso es menor a las presentadas por el ciudadano en general. La tendencia de las denuncias presentadas por el Congreso está representada por la línea roja. Allí vemos que la tendencia desde el 2006 al 2010 describe una curva, que comienza en el 2006 con 124 denuncias, asciende hasta el 2008 con 360 y decae nuevamente al 2010 con 225 denuncias. La tendencia de las denuncias de los ciudadanos descrita por la línea azul, es fluctuante, con alzas y bajas continuas, como se puede apreciar en las cantidades expresadas en el gráfico.

**Gráfico N°15: Expedientes ingresados por tipo de entidades involucradas en la denuncia.**



Fuente: Sistema Integrado de trámite documentario, elaboración propia.

El gráfico N°15 nos muestra los expedientes presentados según entidad involucrada en la denuncia. Aquí podemos ver que la mayor cantidad de denuncias tienen relación con los Municipios o Gobiernos locales. Luego se ubican los Órganos desconcentrados (órganos que realizan el control previo en cada institución que dependen del Sistema Nacional de Control), posteriormente en relación a las cantidades de denuncias, se ubican los Gobiernos regionales, y luego en cantidades menores y no significativas las otras entidades públicas o privadas implicadas en denuncias.

## 5. Problemas del circuito de quejas y denuncias por actos de corrupción en la Contraloría

El estudio de las instancias, mecanismos y circuitos de la queja y la denuncia sobre temas de corrupción al interior de la Contraloría implica reconocer varios problemas: i) la capacidad para atender a las denuncias y quejas debido al escaso personal y el volumen de estas; ii) problemas relacionados a la difusión de los procedimientos y a la complejidad de los mismos; iii) problemas relativos a la coordinación con otras instituciones; iv) problemas referidos a la relación con los ciudadanos concretos. Como en las otras instituciones, no se trata de los únicos problemas, pero sí de aquellos reconocidos como núcleos respecto a la relación con el ciudadano percibidos por los funcionarios de la institución.

Así, por un lado, existen problemas enfocados en la dedicación de los funcionarios a la atención de denuncias. Si bien se reconoce que existen ciertas capacitaciones y conocimiento por parte del personal

de la Contraloría de esto, el problema parece concentrarse en la sobrecarga de trabajo y en la simultaneidad de funciones.

Cada cierto tiempo nos reunimos y nos dan capacitación y también hacemos la capacitación a las oficinas regionales.

(Auditora de la Gerencia de Denuncias y Acciones Especiales de la Contraloría)

Nosotros atendemos denunciantes, evaluamos los expedientes, salimos de comisiones para las acciones rápidas, las comisiones para recopilación de información, algunos auditores están en el mismo proceso de nuestro nuevo sistema, adaptándolo, mejorándolo. Luego, algunos auditores hacíamos, ahorita ya no, hay una persona especial para hacer el POA. Entonces tenemos muchas labores que estamos haciendo simultáneamente. [¿Cuánto tiempo se dedican al mes en las denuncias?, ¿cuánto del tiempo al mes uno está en la recepción de denuncias?] Quince días, pero estamos en recepción de denuncias, sin embargo estamos evaluando.

(Auditora de la Gerencia de Denuncias y Acciones Especiales de la Contraloría)

Por otro lado, es importante entender que los mecanismos de difusión de las quejas y denuncias resultan complejos no solamente para los funcionarios responsables, sino principalmente, para los ciudadanos, que no conocen con precisión las atribuciones y funciones de la institución, más aún cuando se trata de procedimientos de denuncia interna. En ocasiones, se reconoce que no hay una intención clara de evidenciar y difundir estos procedimientos.

Dentro de esta gerencia tenemos un correo, que también ingresan denuncias “limacontraloria.com.pe”, ahí mandan sus denuncias vía correo, y luego son las que vienen presenciales. Personalmente. [En otros casos se atiende por la línea de la Contraloría]. Sobre la difusión, nosotros dentro de nuestros mecanismos tenemos este sistema de denuncia que es exclusivo nuestro. En otras gerencias también ven denuncias pero no de la manera como la hacemos nosotros. Las OCIS también ven denuncias, las regiones también, de acuerdo a su ámbito. [El personal de otras oficinas también puede entrar a ver] cómo fue, qué se respondió, qué respuestas se dio. Y los ciudadanos, sí, cada vez que ellos vienen se les informa. Porque ellos traen su denuncia ahorita y mañana ya están queriendo la respuesta. Entonces se les explica cuál es el trámite, cuáles son los mecanismos, qué es lo que nosotros tenemos que revisar y ver para validar sus denuncias.

(Auditora de la Gerencia de Denuncias y Acciones Especiales de la Contraloría)

Los primeros [...] meses que estuve como Vice Contralor jamás oí una difusión. La otra es que siendo un ente donde el 80%, el 90%, son auditores, se da por sentado que lo saben. [Pero eso no es así para los ciudadanos] mucho menos, no hacen difusión porque asumen que ellos son los expertos y nadie sabe que decirles sobre una denuncia.

(Ex Vice Contralor General)

No es que tú tengas una red de atención de denuncias del ciudadano, entran pero no sabes cómo [describir la ruta], como monitorizarla [...]. Yo digo, en este país existen tantas deficiencias que no hay presupuesto, que no hay capacidad humana, ni material ni física para atender la cantidad de denuncias y menos aún atender el monitoreo. [...] La idea era desarrollar un sistema en este paquete de gobierno electrónico que permitiera implantar en cada institución una red que te dijera, de todas las denuncias están concentradas en eso. [Pero] como no hay una red, un sistema inteligente [...] cada uno atiende la denuncia sin un norte, un procedimiento que la obligue. [...] La mecánica, los objetivos de atender una denuncia está por un lado y el procedimiento real está por otro. No tiene una articulación nadie entiende para que sirva eso.

(Ex Vice Contralor General)

Los problemas indicados, implican también una cierta desconexión respecto a las funciones de las otras instituciones. La labor altamente especializada de la Contraloría genera concentración en la temática, pero también escaso nivel de coordinación con instituciones diferentes.

No hay un sistema, una entidad que reciban el pedido de contraloría de una manera específica. Los conflictos o las descoordinaciones son justamente en lo que es control y monitoreo. No hay un sistema de control y monitoreo en la ejecución de las investigaciones.

(Ex Vice Contralor General)

Finalmente, estos problemas redundan en los problemas de relación con los ciudadanos, quienes difícilmente pueden ejercer mecanismos de accountability societal a esta institución. Se resalta la poca atención que se tiene respecto a la denuncia de los ciudadanos (y la atención a las denuncias que hacen otras instituciones) y a la complejidad de los procedimientos.

Los ciudadanos vienen muchas veces con una angustia, con una desesperación de que veamos sus casos. Y ellos vienen y exigen una respuesta inmediata. A veces no tienen elementos de juicio sus denuncias, pero dicen “no, pero ustedes vayan y verifiquenlos porque ahí están los libros” y se les explica que no, que nosotros tenemos procedimientos, tenemos que sustentar una salida al despacho. Porque no es que se nos ocurre y salimos, tenemos que hacer nuestro sustento.

(Auditora de la Gerencia de Denuncias y Acciones Especiales de la Contraloría)

La atención al ciudadano es vista de reojo [...]. Porque el de la oficina de control interno para poder investigar tiene que canalizar eso al área que de alguna manera tiene que ver con el tema, ya sea si es una denuncia para alguien interno o ya sea una institución. Todo el que recibe una denuncia del ciudadano la trata como la última rueda del coche, porque es una carga adicional a su rutina. Porque no tenemos instrucción en investigación, todo lo que es análisis es algo antipatiquísimo, es por una cuestión muy simple, porque está todo desordenado.

(Ex Vice Contralor General)

No tiene sistemas para interactuar con el ciudadano. La contraloría es eso, es un bunker al que nadie tiene acceso. No existe un proceso orgánico que permita que la ciudadanía se entere quienes son los que lucran con el dinero del ciudadano. Además no cumple con los plazos, la contraloría tiene un sistema [...], se crea para que los procesos de investigación de cualquier tipo se puedan desarrollar. A pesar de que eso existe, existen trampas en el sistema que te hacen cambiar la hora la fecha. Uno de los motivos por los cuales yo renuncié es porque se empezaron a filtrar documentos claves hacía personas que no eran de la estructura organizativa de la organización y yo dije esto no está bien.

(Ex Vice Contralor General)

Te escuchan, me quedo una hora de tu tiempo escuchando y no procesan nada. Todo es recibido. La contraloría tiene dos mesas de partes. Una para denuncias internas y tiene otra exclusiva para los ciudadanos. Que se debería hacer, es muy complejo, implica muchas decisiones, para poder plantear esto podemos hacer un diagnostico muy simple. No existe un sistema que le permita al ciudadano llegar ser escuchado y lo que él denuncia luego sea monitoreado. El Estado, [...] no tiene los elementos para poder procesar una denuncia. Se debería crear ese sistema, debería nacer sobre la base de un análisis de los últimos diez años.

(Ex Vice Contralor General)

## 6. Conclusiones preliminares

- A diferencia de los procedimientos de control ejercidos por la Contraloría con respecto a otras instituciones y sus respectivos funcionarios, los procedimientos y mecanismos de denuncia por actos de corrupción o inconducta funcional referidos a la conducta de sus propios trabajadores no es conocida por la ciudadanía en general. A partir de los resultados del trabajo de campo, podemos agregar que tal desconocimiento incluye a los propios trabajadores de la Contraloría. Ello responde a que las políticas de difusión de la Contraloría relacionadas con su labor de control, no contemplan mención alguna con respecto al control que debe ser ejercido o se ejerce con respecto a sus propios funcionarios.
- En relación a lo anterior, la contraloría debe impulsar, de modo directo, o siempre con el apoyo técnico de agencias de cooperación o proyectos (como UMBRAL) que acompañan su labor, políticas institucionales de difusión (interna y externa) sobre sus propios mecanismos de control interno, detalle de sus procedimientos, acceso a ellos y formas de seguimiento para un efectivo control y participación de la ciudadanía.
- La actuación de la contraloría con respecto a las labores de control ejercidas sobre otras instituciones, está sujeta a un alto nivel de secretismo que favorece la impunidad y limita la participación efectiva de la sociedad en la lucha contra la corrupción. Ello ocurre con la casi nula difusión pública de sus investigaciones y las limitaciones –en dicho marco- al acceso a documentos públicos que son incluidos como evidencia. Tales problemas, trasladados a la inexplorada problemática del control de los propios controladores, deben ser prevenidos y resueltos.
- Trasladando la lógica de autonomía funcional exigida por la Contraloría con respecto a los jefes de las OCI que operan en las diversas instituciones y dependencias del Estado, es recomendable que el propio jefe de control institucional de la contraloría no dependa del Contralor General de la República, y que la oficina a su cargo, mantenga una organización que le asegure cierta autonomía funcional.
- Refiriéndonos a los procedimientos de control institucionales aplicados al interior de la propia contraloría, deben crearse herramientas de registro de información de inicio y trámite de procedimientos, a partir de los cuales, la ciudadanía pueda participar en el monitoreo de los mismos. Tal registro de información deberá permitir, además, identificar patrones de conducta a nivel interno, y generar estadística pública, por ahora inexistente, sobre el destino de las denuncias y procedimientos, sea como archivo, sanción administrativa o derivación a alguna instancia penal.

## **IV. MECANISMOS PARA LA DENUNCIA Y QUEJA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL PODER JUDICIAL**

De todas las instituciones vinculadas al circuito jurisdiccional de la denuncia, la del Poder Judicial es la más estudiada en su diseño procedimental. La opinión general es que se trata de una institución proclive a la corrupción, en tanto sus propias normas administrativas, procesales y sustantivas han permitido el ejercicio de prácticas corruptas al interior de los despachos judiciales y aun en espacios extra jurisdiccionales.

Quizá con mayor claridad que en el caso de las instituciones estudiadas en los apartados previos, el Poder Judicial revela la contradicción del ideal del Estado de derecho y la garantía del disfrute ciudadano de derechos fundamentales, con una institución encargada de proveer justicia que no necesariamente aparece como libre de actos de corrupción. De esta forma, cuando un juez o un asistente jurisdiccional condicionan una resolución o un acto procesal a la entrega de dinero, el derecho fundamental del acceso a la justicia y la igualdad ante la ley se ponen en suspenso.

Por ello, es claro que el control de la función jurisdiccional (en lo que concierne a la función de los magistrados y del personal auxiliar) tiene gran importancia. Los mecanismos de control se activan fundamentalmente con la denuncia o la queja, aunque también se suele recurrir a operativos inopinados o al ejercicio de oficio de la denuncia.

En el caso del Poder Judicial, las diferencias de los mecanismos de denuncia y queja puestos a disposición del ciudadano, obedecen claramente a la posición jerárquica de los magistrados sujetos de control. Esto provoca que, como veremos más adelante, el diseño de control institucional sea poco claro, (lo que supone una dificultad adicional para el estudio).

De la misma forma que con las instituciones previamente estudiadas, el presente capítulo presenta un marco normativo que da cuenta del origen y trámite de las denuncias y quejas por corrupción institucional en el Poder Judicial. Seguidamente, los tipos de procedimientos de denuncia y queja existentes y la descripción de los circuitos de denuncia y queja dentro de la institución, acompañada de diagramas de flujo explicativos de dichos circuitos.

La parte final se encarga del análisis de la información cualitativa obtenida en campo para entrever los problemas de los mecanismos de queja y denuncia y, finalmente de establecer algunas conclusiones del estudio.

### **I. Marco normativo general de los procedimientos internos de denuncia y queja de actos de corrupción en el Poder Judicial**

En general los procedimientos de denuncias y quejas que se pueden impulsar ante el Poder Judicial, se encuentran establecidos y relacionados a las siguientes normas institucionales específicas.

- a) Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- b) Reglamento vigente de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), aprobado por Resolución Administrativa N° 129 -2009- CE-PJ.
- c) Reglamento de Régimen Disciplinarios de los Auxiliares Jurisdiccionales del Poder Judicial.

d) Código de Ética Poder Judicial.

La Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobada mediante Decreto Supremo N° 017-93-JUS, publicado en junio de 1993, marca el diseño institucional general. En él se precisan las funciones de la Oficina de Control de la Magistratura y del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, ambos encargados de recibir las quejas por responsabilidad funcional.

La Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), es el órgano encargado de investigar regularmente la conducta funcional y el desempeño de los Magistrados y auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial (con excepción de los Magistrados Supremos). Está presidida por un Vocal Supremo, quien ejerce el cargo por un plazo improrrogable de 3 años. La OCMA tiene su sede central en Lima y su competencia abarca todo el territorio nacional.

El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial también cumple una función de control, estando a cargo de resolver, en primera instancia, las medidas de separación o destitución propuestas por la OCMA y de resolver en última instancia las medidas de apercibimiento, multa y suspensión, impuestas por la OCMA, contra los Magistrados y en su caso todas las dictadas contra los demás funcionarios y servidores del Poder Judicial. En ambos casos el Vocal Jefe de la OCMA, que integra el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, no interviene.

El Reglamento vigente de la OCMA, aprobado por Resolución Administrativa N° 129 -2009- CE-PJ, publicada el 1° de mayo de 2009, regula la organización, estructura y funciones de la OCMA, así como sus facultades preventivas y disciplinarias, las cuales (como la misma norma señala) realiza de manera previa, concurrente y posterior. Asimismo, el reglamento que reseñamos, establece los principios que rigen la función de control ejercida por la OCMA.

También señala el funcionamiento del órgano de fiscalización y veeduría formado por representantes de la sociedad civil y que tiene como función principal garantizar la eficacia y transparencia de la actividad contralora ejercida por la OCMA. La conformación de dicho órgano se rige por la ley N° 28149 “Ley que incluye la participación de la sociedad en los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público”.

El Reglamento de régimen disciplinario de los auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial fue aprobado por Resolución Administrativa N° 227-2009-CE-PJ, en el mes de julio de 2009. Esta norma establece las conductas que son pasibles de sanciones disciplinarias, el procedimiento disciplinario que corresponde seguir y las sanciones que corresponde en cada caso aplicar a los Auxiliares Jurisdiccionales del Poder Judicial. Dicho documento regula tanto las faltas de índole jurisdiccional como administrativo, señalando en cada caso a qué órgano le corresponde analizar la falta e imponer la sanción.

Por último el Código de Ética del Poder Judicial, aprobado el 14 de octubre de 2003, por la Sala Plena de la Corte Suprema del Poder Judicial, establece algunas pautas de conducta que intentan servir de guía a los jueces ante dificultades de índole ética y preservar su imparcialidad y autonomía.

## **2. Tipos de procedimientos de denuncia y queja dentro de la Contraloría**

Como hemos indicado en los párrafos anteriores, los tipos de procedimientos de denuncia y queja en el Poder Judicial obedecen fundamentalmente a la diferencia jerárquica de los sujetos denunciados o

quejados. Es en función a esa jerarquía funcional que se establecen las vías procedimentales que son, a la vez, correlatos de las instancias que deben seguir los procesos judiciales.

La denuncia contra miembros del Poder Judicial (PJ en adelante) tiene como mecanismo de denuncia directa el que se inicia ante el Ministerio Público. Específicamente ante la Fiscalía Suprema de Control Interno (FSCI) si es un Juez Superior el infractor. Si el sujeto de denuncia es un Juez Especializado o de Paz, el trámite se inicia ante el órgano Descentralizado (ODCI) del Ministerio Público. Finalmente, si el magistrado denunciado es Vocal Supremo, la denuncia debe ser formulada ante el Congreso de la República, que activa el mecanismo dispuesto en el artículo 99° de la Constitución Política del Perú y en su propio Reglamento en los artículos 89° y siguientes.

Un primer mecanismo a disposición del ciudadano para la puesta en conocimiento de actos de corrupción dentro del Poder Judicial es la queja funcional o disciplinaria. Si de ella se revelaran indicios de la comisión de delitos, estos podrían ser materia de una denuncia penal procedida por corrupción.

Ahora, si de los hechos investigados en el marco de una queja funcional se desprendieran indicios de la comisión de un ilícito penal, la vía correcta para actuar en este caso tendría que ser una denuncia procedida directa, siempre que los indicios de la comisión del acto delictivo, provinieran de una queja funcional formulada por un tercero; o en una denuncia procedida de oficio, si la queja funcional de la que se deriva se originó por un acto de control de oficio.

En base al análisis realizado de las normas respectivas, proponemos la siguiente tipología:

**Tabla 6: Tipos de denuncia y queja en Poder Judicial**

<b>DENUNCIA PROPIA DIRECTA</b>	-No existe denuncia propia directa ante el PJ, no es competente
<b>DENUNCIA PROPIA DE OFICIO</b>	-Mediante el procurador del sector.
<b>DENUNCIA PROCEDIDA DIRECTA</b>	-Los diversos órganos disciplinarios (Consejo Ejecutivo, Jefe de Ocma, Jefe de Odecma) ante quejas directas; conocedores de indicios de comisión de delito ponen a conocimiento del Ministerio Público a través del Procurador del Sector.
<b>DENUNCIA PROCEDIDA DE OFICIO</b>	-Los diversos órganos disciplinarios de última instancia ante Quejas de Oficio; conocedores de indicios de comisión de delito ponen a conocimiento del Ministerio Público a través del Procurador del sector.
<b>QUEJA PROPIA DIRECTA</b>	-Contra jueces, auxiliares, vocales; ante la Mesa de Parte de la ODECMA/OCMA del distrito judicial. -Contra vocales supremos ante el CNM.
<b>QUEJA PROPIA DE OFICIO</b>	-Jefe OCMA/ODECMA mediante o por controles funcionales de oficio. -Por orden del Consejo Ejecutivo, Sala Plena del CS y del Presidente del Poder Judicial.

La clasificación propuesta se ha elaborado a pesar de que existe una gran dispersión de procedimientos que deben seguirse ante los diferentes órganos según el sujeto de control. Como veremos más adelante, uno de los principales problemas de los circuitos estudiados es su carácter todavía inaccesible y poco amigable para el ciudadano no especializado. En efecto, como se indica por los expertos en las citas siguientes, existe un problema severo respecto a la dispersión e interconexión de los mecanismos de control:

Tenemos probablemente otros más, una seria de dispersión del control que genera una serie de problemas para unificar criterios, para poder estudiar casos que pueden tener una envergadura colectiva del proceso de corrupción, por ejemplo, si esto involucra a no nombrados y

nombrados, el proceso administrativo sancionador se va a dividir con el reglamento de pruebas que puedan compartir.

(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

Creo que en ese punto ya se sabe y se conoce el gran problema que existe de dispersión de los órganos de control. Desde la OCMA que tiene determinadas funciones de control, dentro de la cual se puede seguir un procedimiento disciplinario hacia un magistrado, hasta las ODECMAS que son los centros más descentralizados de los órganos de control pero que siguen procedimientos de primera instancia, tenemos también el Consejo Nacional de la Magistratura que conocen los procesos disciplinarios contra vocales supremos o fiscales supremos.

(Jefa de la Unidad de Desarrollo de la OCMA)

Hay un problema tremendo en esa dispersión en los órganos de control, habría que apuntar a una concentración de los órganos de control. Yo sé que esto tiene problemas constitucionales, porque hay unos modelos constitucionales por lo menos fijados en el Consejo Nacional de la Magistratura

(Especialista en Derecho Penal en temas de Corrupción)

Las distintas vías para comunicar actos de corrupción a través de denuncias y quejas, tienen además algunas particularidades, como los tiempos de los procedimientos, costos y las herramientas que se utilizan para la recepción y trámite de las quejas y denuncias.

**Tabla 7: Tiempo, costos y herramientas de los procedimientos de denuncia y queja en el Poder Judicial**

<b>HERRAMIENTAS SISTEMATIZACIÓN</b>	<b>DE</b>	-Buzón de sugerencias -Oficina de Atención al usuario -Mesa de partes -Denuncias y quejas por internet (página web). -Unidad de Defensoría del usuario judicial -Aló OCMA 080012121
<b>TIEMPO DEL PROCESO</b>		Relativo a cada procedimiento (plazos procedimentales)
<b>COSTOS DEL PROCESO</b>		Gratuito

Precisamente sobre las herramientas utilizadas o las posibilidades de acceder a herramientas con nuevas tecnologías que ayuden a un adecuado registro y trámite de las quejas y denuncias hay opiniones diversas. En efecto, si bien se reconoce que se han implementado sistemas informáticos digitales para poder clasificar y sistematizar las quejas y las denuncias, se hace esto solo con aquellas que llegan por vía directa y en algunos casos con aquellas que llegan por la vía web. Sin embargo, no todas las que llegan por vía telefónica o por correo electrónico son registradas.

Yo creo que una forma de combatir la corrupción es con la tecnología, y la tecnología te ofrece bases de datos importantes. Registros de acceso público donde tú puedes acceder a la información [...]. Y entiendo también que el sistema del proceso en el caso de la OCMA de las investigaciones está también sujeto a un software del seguimiento del caso [Pero, ¿hay un registro del seguimiento y eso está unificado?] No conozco la herramienta, pero sé que existe [...]. De manera que tú puedas hacer una labor de seguimiento o de control haciendo visitas judiciales a esas zonas [...]. El juez tiene un software que le permite hacer seguimiento de sus procesos, la oficina de control también. Por ejemplo, tienes programadas audiencias y no las has ingresado en el programa. En algunos casos se borra información de los sistemas, y eso

podría ser materia de una sanción. Y en lo que es sistemas hay formas de saber quién borró [...].

(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

Tenemos un sistema donde ni bien recibes el documento va a generar un registro, y bueno, todo documento tiene un registro, entonces si nosotros pedimos un previo informe en algunos casos o de pronto un informe ya sabemos a qué registro pertenece, entonces al venir ya es más fácil identificar el documento. Antes solamente era la ventanilla de mesa de partes, no teníamos Aló OCMA, no teníamos a la web, no teníamos nada. Solamente “quejas verbales”. Quejas verbales existirá hace un promedio de cinco años. [...] Las [denuncias] telefónicas sí se están registrando y las de web también. Sí, es un papel que dice tu nombre, tu domicilio, tus teléfonos, en qué consiste su queja, que la fundamenta, en qué juzgado está, los datos que nos son relevantes para poder nosotros tramitarla. Pero no es un modelo que tengas que cumplirlo al 100% [...]. [¿Entonces la ficha solo sirve para la denuncia directa?] Sí.

(Jefa de la Unidad de Desarrollo de la OCMA)

Hay un buzón de sugerencias, pero no buzón de quejas, porque las quejas preferimos recibirlas directamente, porque hay requisitos en el sentido de que tienes que poner tu nombre. Tienes que adjuntar las pruebas si es que las tienes, depende de que se trate. Buzón de sugerencias sí, pero eso ya es otra cosa. [...] Entonces hay tres mecanismos que es: la denuncia, quejas y por artículo periodístico. También ahora tenemos la oficina de atención al usuario, son las vías por la que tú puedes presentar, no solamente por mesa de partes, también lo puedes presentar por internet, pagina web, por teléfono porque tenemos nuestro Aló OCMA, y lo puedes presentar.

(Jefa de la Unidad de Desarrollo de la OCMA)

Ahora, como se puede ver en la Tabla 6, la cantidad de vías distintas para presentar quejas y denuncias genera cierta confusión en torno al tiempo que ello implica para cada proceso (y en ocasiones hace que no sea predecible el tiempo en que el ciudadano podrá ver resuelta su denuncia o queja). Esto se suma a la inexistencia de plazos previstos para los trámites en las distintas instancias. Esto afecta ciertamente la instauración de un procedimiento transparente y van contra el principio de celeridad que debería regir el trámite del control de la función jurisdiccional.

Un pobre ciudadano que va y mete su denuncia, no tiene un manual que le diga “mire a los 15 días que usted ha metido su denuncia puede hablar con la persona de tal oficina y encontrar por lo menos un seguimiento”. Uno debería poder acceder a la computadora y ver qué pasó con su denuncia a dónde se fue [...] pero lamentablemente eso no existe. Son procesos oscuros, poco eficientes y los resultados dependen básicamente de la voluntad política de la persona que está de turno.

(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

Ah eso es un proceso de investigación. Un mes... ¿Hasta la sanción? Dos meses... Es que también tenemos medidas de abstención mientras dura el proceso. Si estamos viendo en el video que hay un cobro, un presunto acto de corrupción, podemos aplicar las medidas de abstención, lo que no sucede en otros organismos del Estado, acá sí. Aplica las medidas de abstención que significa que momentáneamente te vas a tu casa hasta que no se resuelva tu situación, así se procede.

(Jefa de la Unidad de Desarrollo de la OCMA)

### 3. Descripción de los circuitos para los procedimientos de denuncia y queja por actos de corrupción al interior del Poder Judicial

El Poder Judicial, no recibe denuncias directas por corrupción contra miembros de la institución pues para ello se han establecido mecanismos ajenos a la propia tarea jurisdiccional. Como hemos señalado, un primer mecanismo que un ciudadano puede utilizar para denunciar o quejar a un magistrado del Poder Judicial por un acto de la corrupción, es el de una queja funcional o disciplinaria (donde luego se develen indicios de delitos que pudieran derivar en una denuncia penal procedida de un procedimiento disciplinario).

El trámite (ver Diagrama de flujo 7) de la Queja funcional de tercero directo contra los Jueces, adjuntos o auxiliares del Poder Judicial, se realiza mediante una queja funcional escrita, verbal, telefónica o por correo ante la Mesa de Parte de OCMA u ODECMA (artículos 62° y 63° del Reglamento de la OCMA) o ante un cuestionamiento público que derive en denuncia de oficio (artículo 76° del Reglamento). Ellas se derivan a las Jefaturas correspondientes, y luego de calificar su admisibilidad nombran un sustanciador que investiga los hechos puestos a conocimiento (artículo 79°), recaudando pruebas de cargos o descargos, para finalmente emitir un informe opinando sobre una sanción y elevando el mismo al Jefe de la OCMA o ODECMA. Luego en función del título que ostente el denunciado (juez de paz, mixto, etcétera) y el tipo de sanción (apercibimiento, multa, suspensión, separación o destitución), seguirá el procedimiento correspondiente.

Así, por ejemplo, de tratarse del procedimiento de quejas contra Jueces de Paz, auxiliares y magistrados de sede judicial de jurisdicción de una ODECMA, es el Jefe de la ODECMA quien decide en primera instancia sobre la sanción de apercibimiento o multa (artículo 19°). En segunda instancia resuelve sobre dichas sanciones la Unidad de Procedimientos Disciplinarios (artículo 28°), pero si dicha Unidad encontrase que existen razones para la aplicación de sanciones más graves tendría que proponerlo en ese sentido a la Jefatura de OCMA.

Si los hechos verificados implicaran suspensión, separación o destitución de magistrados, la jefatura de ODECMA sólo propone dichas sanciones y ello es definido por el Jefe de la OCMA y en segunda instancia el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Como se aprecia, los órganos de control que pueden establecer la existencia de indicios de la comisión de ilícitos en los hechos materia de investigación en este caso son, de un lado el Jefe de ODECMA y, de otro el Jefe de la OCMA.

Por el contrario, en el caso de Magistrados y auxiliares jurisdiccionales (menos los magistrados Supremos) a nivel nacional, para sanciones de suspensión, apercibimiento y multa; la investigación se encarga a la Unidad de Investigaciones y Anticorrupción, siendo la Jefatura de la OCMA la que decide en primera instancia. (Artículos 17° y 34°).

Si se trata de sanciones de separación o destitución, el Jefe OCMA sólo propone ellas ante el Consejo Nacional de la Magistratura. Ahora, los órganos de control que pueden establecer la presencia de indicios de la comisión de ilícitos en los hechos materia de investigación en este caso son: Jefe de OCMA y el CNM.

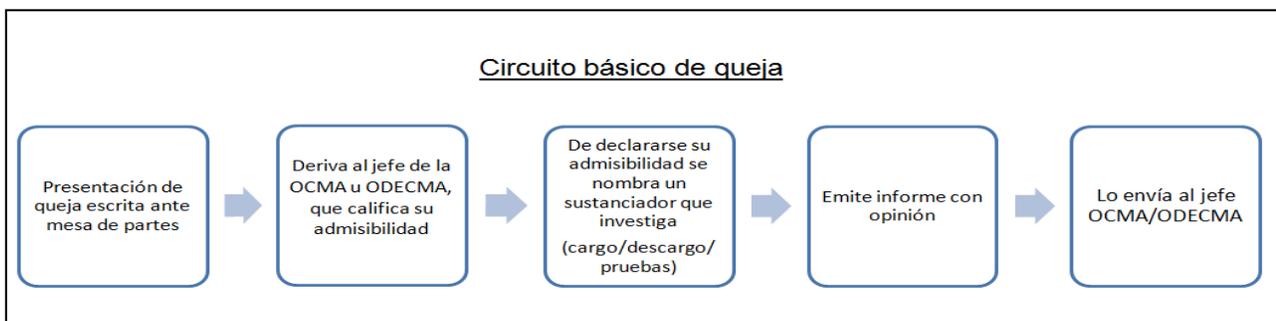
También son competentes para la sanción en primera instancia el Jefe de la OCMA y en segunda instancia el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial; para los casos comprendidos por Magistrados Jefes de Unidades de Línea de OCMA, ODECMA, Presidentes de Corte superior; al amparo del artículo 96° del Reglamento de la OCMA.

Otra forma es lograr mediante las visitas realizadas por la Unidad de Visitas y Prevención, órgano de línea de la OCMA, que éste reciba las quejas verbales para que dicha Unidad investigue y si hubiera

indicios de irregularidades o de la presencia indicios de la comisión de ilícitos, se proceda mediante Jefatura de OCMA a la denuncia procedida respectiva (artículos 2º, 24º y 31º del Reglamento). De encontrarse indicios de delito, se seguirá el conducto regular de denuncia según sea el caso. También existe la Oficina de Defensoría del Usuario Judicial, que se activa cuando un ciudadano formula una queja (verbal, telefónica o vía web).

El trámite es distinto si el denunciado es un Juez Supremo. La denuncia se presenta directamente ante el Congreso de la República ante la Comisión de Acusaciones Constitucionales. Sin embargo, es posible que ante una queja funcional contra un Juez Supremo que se realiza ante el CNM el Pleno de esa institución decida -si hay indicio de delito-, remitir lo actuado al Congreso de la República para la Acusación Constitucional respectiva. Por otro lado, existen mecanismos alternativos o complementarios para la presentación de quejas y denuncias que también tienen sus propias características y requerimientos. La idea es que estos mecanismos pueden también dar lugar al trámite y resolución de denuncias y quejas por corrupción. Lo descrito puede verse con más claridad en los siguientes diagramas.

**Diagrama de flujo 7: Circuito básico del Mecanismo de queja**



Fuente: elaboración propia

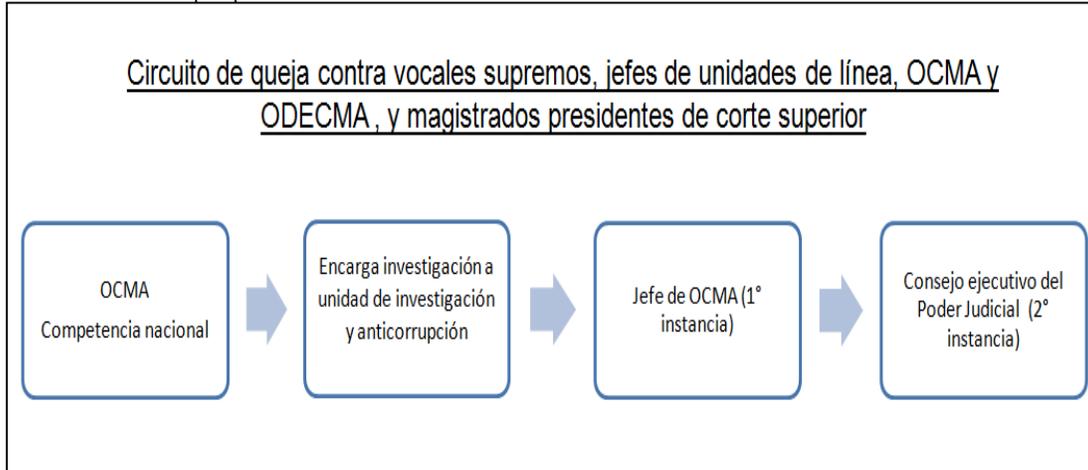
**Diagrama de flujo 8: Circuito de queja contra magistrados, jueces de paz, mixtos y auxiliares tramitadas ante ODECMA**



Fuente: elaboración propia

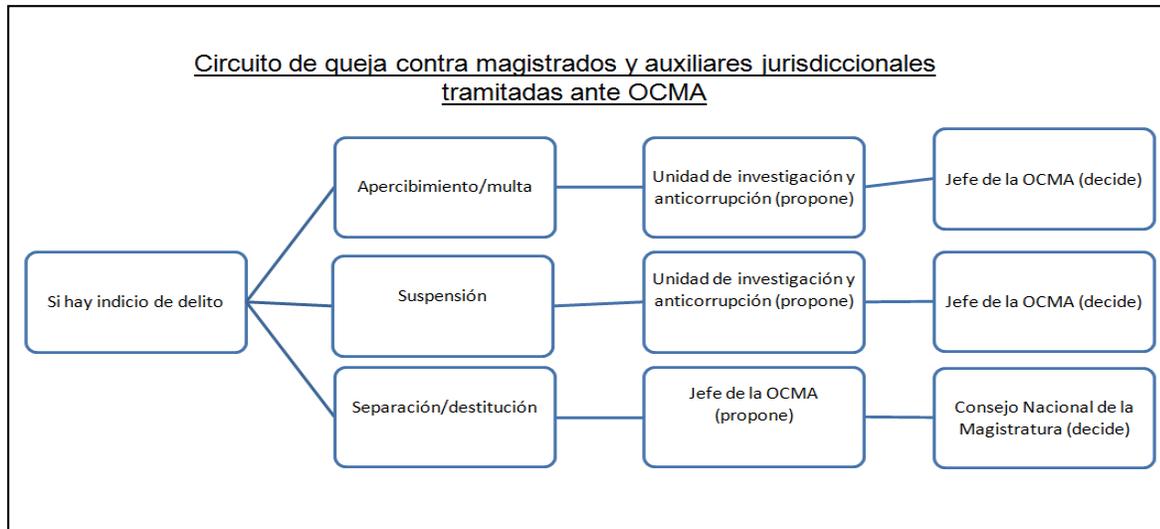
**Diagrama de flujo 9: Circuito de queja contra vocales supremos, jefes de unidades de línea, OCMA y ODECMA**

Fuente: elaboración propia

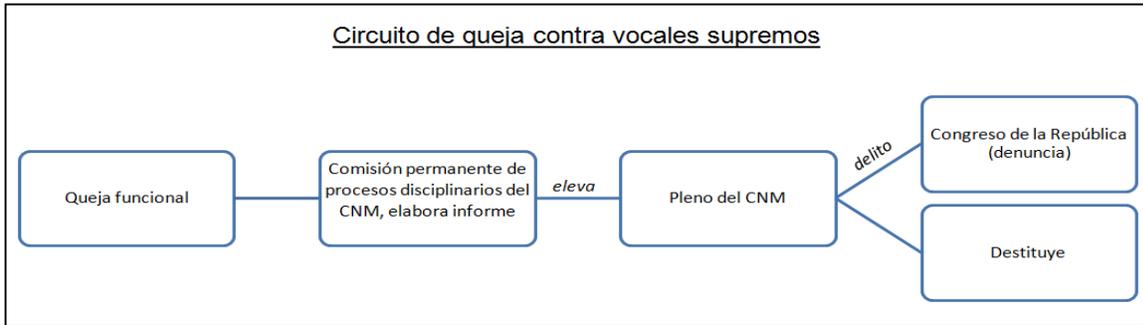


**Diagrama de flujo 10: Circuito de queja contra magistrados y auxiliares jurisdiccionales**

Fuente: elaboración propia



**Diagrama de flujo 11: Circuito de queja contra vocales supremos**

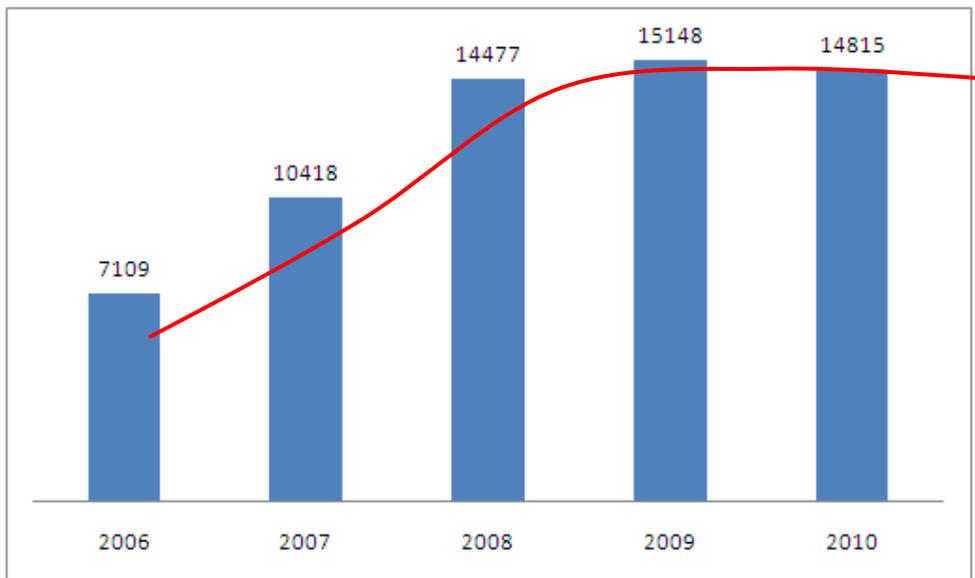


Fuente: elaboración propia

#### 4. Situación de las denuncias y quejas por actos de corrupción al interior del Poder Judicial

En la información presentada por el Poder Judicial no se hace diferenciación previa de queja o denuncia debido a que es una oficina que recibe todo tipo de denuncias y quejas a través de diversas vías, las que luego son clasificadas y procesadas o no procesadas dependiendo de sus características. Por ello, en esta descripción de gráficos con la data cuantitativa nos referiremos a la “denuncia” de forma genérica, y a la queja e investigaciones en caso de que esté diferenciada en la misma data. A continuación revisaremos la organización de la data cuantitativa entregada por el Poder Judicial.

**Gráfico N°16: Total de denuncias recibidas a través de todas las modalidades de presentación**

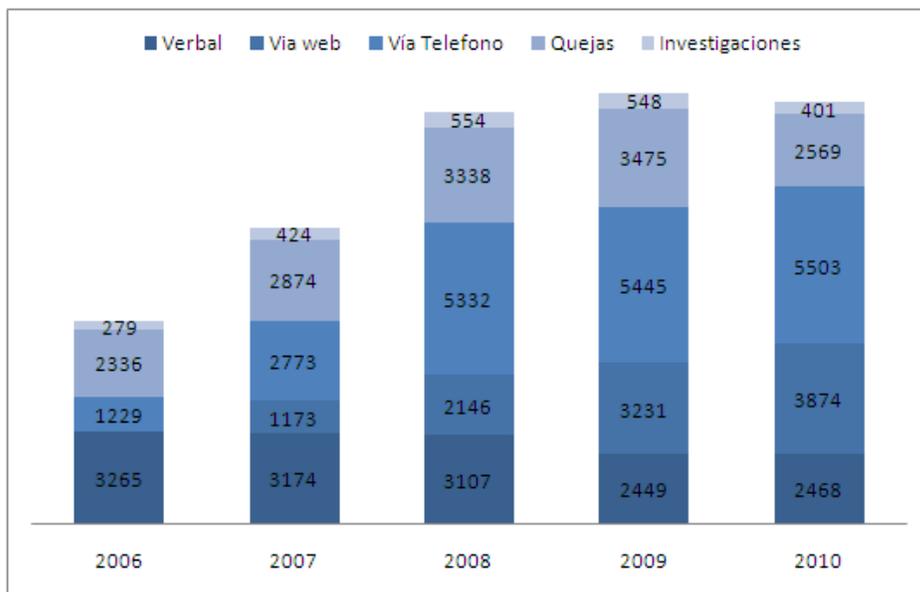


Fuente: Oficina de Control de la Magistratura, elaboración propia.

El Gráfico 16 nos muestra la cantidad de denuncias realizadas a través de todas las modalidades de presentación. Vemos una tendencia creciente entre 2006 al 2009 (representada en la línea roja que cruza los puntos medios del histograma), que luego tiende a decrecer levemente hacia el 2010. Vemos

que la diferencia entre las denuncias realizadas el 2006 y las realizadas el 2009 (que es el año que mayor cantidad de denuncias presenta) es de 213% que corresponde a 8,039 denuncias. El detalle de las denuncias presentadas está descrito en el gráfico siguiente.

**Gráfico N° 17: Detalle de denuncias recibidas por cada modalidad de presentación**



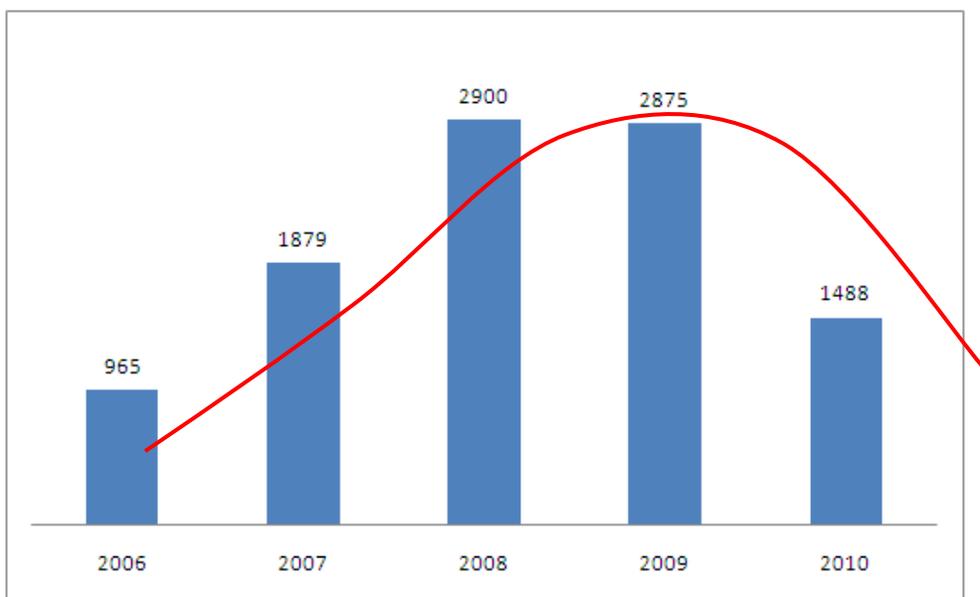
Fuente: Oficina de Control de la Magistratura, elaboración propia.

El gráfico 17 nos muestra el detalle de las denuncias presentadas. Las modalidades de presentación son 5: i) por vía verbal; ii) vía web; iii) vía telefónica; iv) por presentación de quejas; v) y a través de investigaciones. En el 2006 la mayor cantidad de denuncias presentadas fue por vía oral (3,265), le sigue la vía telefónica (2,336), luego la presentación a través de quejas (1,229); y por último las investigaciones (279). En el 2006 no hay presentación vía web porque aún no se había habilitado el servicio.

En el 2007 la mayor cantidad de denuncias se realizan nuevamente por vía oral (3,174) seguido por las denuncias a través de queja (2,874); posteriormente se ubican las denuncias presentadas telefónicamente (2,773), luego las presentadas vía web (1173), y por último de oficio a través de investigación (424). En el 2008 la mayor cantidad de denuncias recibidas fue vía telefónica (5,332), seguido por las quejas (3,338), en tercer lugar se ubican las denuncias verbales (3,107), en cuarto las denuncias vía web (2,146) y por último las denuncias provenientes de investigaciones (554).

En 2009 nuevamente la mayor cantidad de denuncias presentadas corresponden a la vía telefónica (5,445), en segundo lugar se ubican las denuncias presentadas a través de quejas (3,475), le siguen las denuncias presentadas vía web (3,231), en cuarto lugar encontramos las denuncias verbales (2449) y por último nuevamente las investigaciones o denuncias de oficio (548). En el 2010 la mayor cantidad de denuncias están representadas nuevamente por las realizadas vía telefónica (5,503), le siguen las denuncias vía web (5,503), en tercer lugar se ubican las denuncias realizadas por quejas (2,569), le siguen las denuncias verbales (2,468) y por último nuevamente las investigaciones (401). En conclusión podemos decir que las investigaciones o denuncias realizadas de oficio son las menos comunes, y la mayor cantidad de ellas están entre las verbales o vía telefónica.

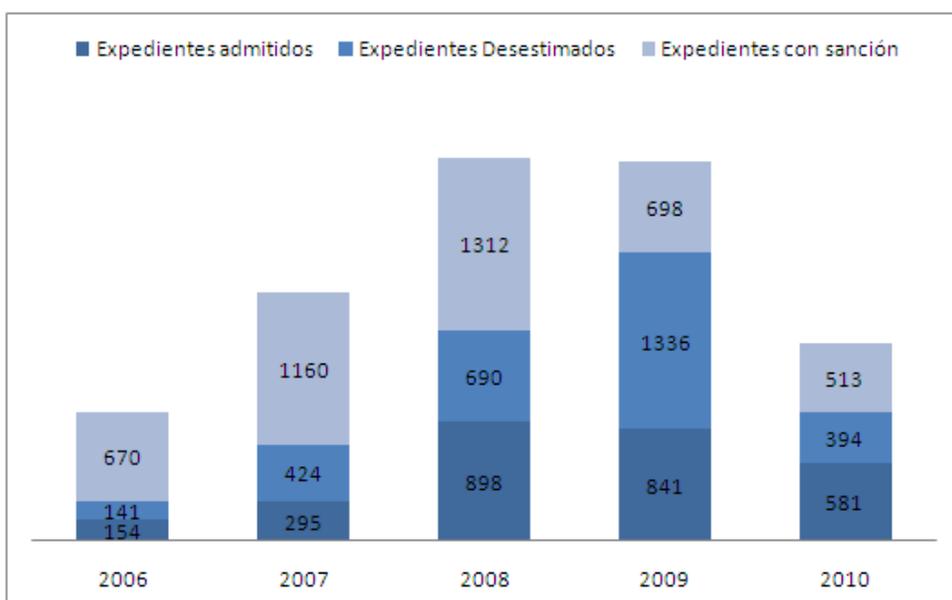
**Gráfico N°18: Total de denuncias procesadas**



Fuente: Oficina de Control de la Magistratura, elaboración propia.

En el gráfico 18 vemos la evolución de las denuncias realmente procesadas. En primer lugar, es necesario señalar que la cantidad de denuncias procesadas (independientemente de su efecto) es mucho menor que las denuncias presentadas. El gráfico nos muestra a través de la línea roja la tendencia que ha seguido en los últimos 5 años el procesamiento de denuncias. Así podemos observar que el 2006 la cantidad de denuncias procesadas corresponde a 965, las que siguen una curva ascendente hasta el 2008 para luego descender hasta el 2010. El decrecimiento del 2010 representa un 51.30% respecto de la cantidad procesada en el año 2008. Veamos el detalle de las denuncias procesadas en el siguiente gráfico.

**Gráfico19: Detalle de denuncias procesadas**



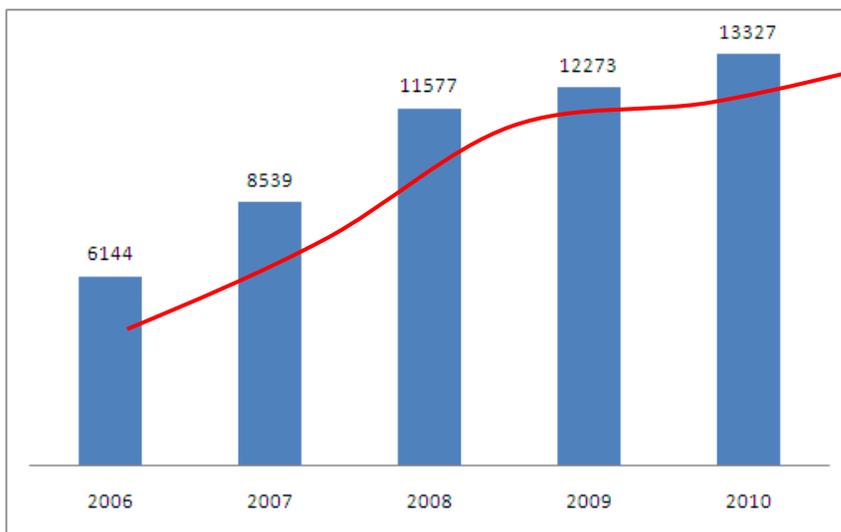
Fuente: Oficina de Control de la Magistratura, elaboración propia.

El gráfico N° 19 nos muestra el detalle de las denuncias procesadas cada año. La OCMA ha planteado una clasificación entre i) las denuncias con expedientes admitidos, ii) expedientes desestimados y, iii) expedientes con sanción de los recibidos por año. En el 2006 vemos que la mayor cantidad de denuncias procesadas tuvieron una resolución a través de sanciones. Luego tenemos los expedientes admitidos en ese año, y los expedientes desestimados. En el 2007 nuevamente la mayor cantidad de expedientes procesados corresponde a los que se resolvieron con sanciones. Luego tenemos los expedientes desestimados, y por último los expedientes admitidos sin resolución en el año. En el 2008 tenemos igualmente que la mayor cantidad de expedientes ha obtenido sanción, en segundo lugar tenemos los expedientes admitidos sin sanción, y en tercer lugar los no admitidos.

En el año 2009, la tendencia cambia, y tenemos la mayor cantidad de expedientes procesados como desestimados, en segundo lugar las denuncias admitidas sin sanción, y por último los expedientes con resolución sancionadora con 698. En el 2010 la cantidad general de expedientes procesados es mucho menor. En primer lugar tenemos los expedientes admitidos, en segundo lugar las sanciones a raíz de las denuncias del año, y en tercer lugar las denuncias desestimadas.

Vemos que en realidad la mayor parte de las denuncias procesadas han sido desestimadas, situación que ha cambiado recién el último año 2010. En comparación con las denuncias realizadas, el proceso de las mismas es un número mucho menor, la diferencia entre ambas categorías no está tabulada en los cuadros entregados por la OCMA, pero veamos la diferencia concreta entre ambas en el gráfico siguiente:

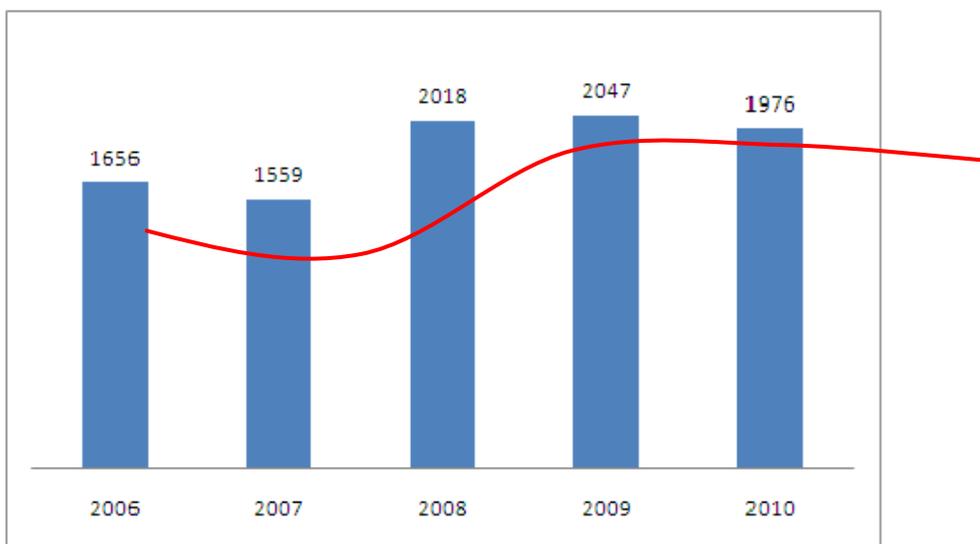
**Gráfico N°20: Total de denuncias que no han sido procesadas**



Fuente: Oficina de Control de la Magistratura, elaboración propia.

En el gráfico 20 vemos que la diferencia entre las denuncias presentadas a través de las diferentes vías, y las realmente procesadas es muy grande. Por otro lado la tendencia de las denuncias no procesadas es creciente mostrando una tendencia al alza que no ha parado desde el 2006. Sería importante contar con la información de por qué estas denuncias no han seguido un trámite normal o si están pendientes, información que no ha sido posible determinar. Esto a su vez permite pensar que existe una gran cantidad de denuncias y quejas que ingresan en el sistema pero que no son procesadas porque no han cumplido requisitos elementales, porque no tienen indicios, o porque han sido desestimadas por alguna otra razón.

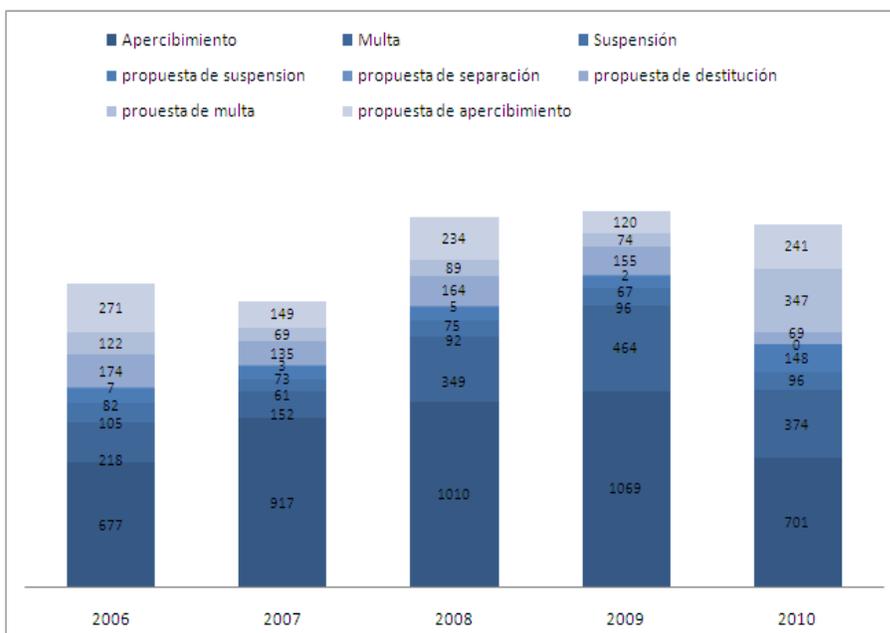
**Gráfico N°21: Total de denuncias que han terminado en sanción**



Fuente: Oficina de Control de la Magistratura, elaboración propia.

El gráfico 21 nos muestra la fluctuación del total de denuncias que han terminado en algún tipo de sanción entre los años 2006 a 2010. Tenemos que hay una baja en las sanciones aplicadas entre el 2006 al 2007, registrándose un alza en los años 2007 al 2008. Luego vemos una leve tendencia a la baja, pero cuya diferencia es mínima. En el próximo gráfico veremos el detalle de las sanciones aplicadas

**Gráfico N°22: Detalle de sanciones ejecutadas a partir de las denuncias.**



Fuente: Oficina de Control de la Magistratura, elaboración propia.

El gráfico 22 nos muestra el detalle de las sanciones aplicadas. En todos los años vemos una mayor presencia de sanciones por apercibimiento, le sigue en la mayor parte de los años la multa y la propuesta de apercibimiento. Podemos ver cómo las diferentes sanciones se aplican con mayor o menor

frecuencia. La sanción menos aplicada es la propuesta de separación (llegando a ser cero en el 2010), hay que tener en cuenta que tampoco hay sanción de separación. Al mismo tiempo, esto permite indicar que existe una diferencia considerable entre las denuncias que ingresan y aquellas que han implicado un tipo de sanción. Ello permite indicar que existe un gran número que se desestima en algún momento del circuito de la denuncia o queja o que no tienen la calidad de prueba suficiente para poder establecer un caso efectivo en la vía interna.

## 5. Problemas del circuito de quejas y denuncias por actos de corrupción en el Poder Judicial

En primer lugar se identifica un problema que tiene que ver con el denunciante y su capacidad para hacer seguimiento de las denuncias. En este sentido se identifica la falta de instituciones que realicen el seguimiento de las denuncias generando sistemas de vigilancia, pero también se identifica como un problema la complejidad del sistema y su alto nivel de burocratización. En general existe la idea desde los funcionarios de las instituciones que los ciudadanos afectados se encuentran solos en el proceso de seguimiento de los procesos de denuncia.

A nivel de grupos organizados, yo no conozco a ninguna entidad que esté permanentemente haciendo control, seguimiento vigilancia ciudadana. Eso [el seguimiento] es básicamente un trabajo individual del usuario, y generalmente es [llevado a cabo por] el usuario perdedor, el que está afectado.

(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

Estadísticamente no tengo [la data] porque se está elaborando ello, pero generalmente es el abogado y la parte interesada, [ellos] son los que más [realizan seguimiento]. El abogado porque le pagan sus honorarios y tiene que quedar bien y seguir hasta el final.

(Jefa de la Unidad de Desarrollo de la OCMA)

Los mecanismos son bastante complejos, para que el común del ciudadano los pueda entender. Hay que tener un tipo de conocimiento previo que el común de las personas no tiene. Lo primero que hay que decir es que los mecanismos son complejos que requieren [...] que esté a cargo de un abogado que conozca el mecanismo para poder hacer una denuncia o en este caso una queja.

(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

Estos problemas, que implican la complejidad del propio sistema están ligados a la carencia de homogeneidad en los trámites entre los órganos de control de las distintas instituciones del Estado, y en los nombramientos de sus miembros. Esto es muy notorio en las instituciones seleccionadas para el presente estudio. Y especialmente en las directamente relacionadas al circuito jurisdiccional. En ese sentido es claro que la comunicación interinstitucional es todavía precaria y no tiende a la uniformización de los trámites y los criterios de elección.

En lo que tenemos problemas es en el sistema que todavía no da criterios uniformes en la misma OCMA en cuando a unidades para las medidas de medidas cautelares, todavía nos falta. Y eso que OCMA es dentro de todos los organismos de control el más organizado, estructuralmente y también a uniformidad de criterios.

(Jefa de la Unidad de Desarrollo de la OCMA)

Los circuitos de denuncia son complejos en la visión de los propios funcionarios. A la complejidad de los propios procesos se le suma la lentitud en la resolución de las denuncias. En ocasiones las denuncias son rehuidas por los abogados dada la intensión de mantener redes dentro del mismo Poder Judicial.

La lucha contra la corrupción es un mecanismo, es una tarea especial que va mucho más allá de la cuestión disciplinaria. Bueno en caso del [...] del Poder Judicial, el gran problema es la lentitud. Es un problema de acceso, mucha gente no sabe cómo denunciar y mucha gente no quiere denunciar, sobre todo los abogados, porque no quieren romper sus redes de comunicación con la judicatura.

(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

Si bien hay un conocimiento de la necesidad de denunciar, la denuncia se ha desviado a medios alternativos y extra institucionales como la prensa. Los propios funcionarios conocen de los procedimientos y las herramientas técnicas que tienen a su disposición para el registro y monitoreo de las denuncias, pero la información hacia afuera requiere para su pleno entendimiento de cierta capacitación que no tiene el ciudadano común, pero que puede encontrar en un abogado. En materia de difusión de los procedimientos de denuncia y queja se ha avanzado poco. Las particularidades de los circuitos en su inicio y trámite son crípticos para el ciudadano de a pie. Su comprensión requiere en alguna medida de cierta especialización o preparación previa.

Necesitas un abogado al costado para que te diga cómo funciona. Te lo digo en general, imagínate una persona pobre que no tiene mucha cultura, pero también te digo así sea un ingeniero, un filósofo, incluso un periodista, cualquier persona con rango universitario, no entienden de los temas judiciales. No saben distinguir que hace la fiscalía y que hace el PJ. Imagínate explicar lo que es el sistema de control. Más aún si estás hablando de un sistema mixto como el caso peruano, donde las labores de control de los jueces supremos y los fiscales supremos no están a cargo de los órganos internos de control. Si no a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura. Además si vas a sancionar a un juez con destitución, esa sanción tiene que ser impuesta por el Consejo Nacional, quien a su vez hace una segunda investigación con ese juez, o sea es un tema complejo.

(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

En conclusión diría que los mecanismos son un tanto complejos, requieren alguien que los descifre. En este caso mayoritariamente los abogados y un papel importante que juega la prensa.

(Ex Procurador Ad Hoc para casos de Corrupción)

Ahora, la complejidad del sistema implica otro problema. Este recoge una gran cantidad de denuncias que no siempre tienen que ver con actos de corrupción, y no siempre implican pruebas efectivas de la comisión de un acto como aquel. Asimismo, se reciben muchas quejas sin fundamento, denuncias maliciosas, etcétera. Por ejemplo, respecto de las denuncias y quejas anónimas es importante entender que resultan muy útiles cuando brindan información relevante para la organización de un operativo, y cuando estas provienen de personas que han estado profundamente involucradas en el detalle de los sucesos, pero que no denuncian abiertamente por temor. Pero en la práctica, las denuncias anónimas que implican una denuncia efectiva son muy pocas, y tienden a aumentar la cantidad de casos que depurar.

Estas cosas menudas, burocráticas, son las que presentan los usuarios comunes del Poder Judicial. Las denuncias anónimas han podido ser mucho detalle, por alguien que ha conocido directamente el asunto. Las denuncias anónimas no entran por el proceso normal de la denuncia, Van a una de las líneas de actuación de OCMA que es visitas inopinadas, que entran

de frente a todo el despacho judicial y entran a revisar todo el actuado del juez en ese periodo. [...] Tal vez acentuar las visitas inopinadas, bueno eso también puede ser una espada de Damocles, es decir un sujeto que chantajea al juez, que no le resultó favorable la decisión, lo denuncia.

(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

Hay algunas quejas maliciosas. Que a veces no tienen ningún sustento y nos quitan tiempo, pero tenemos que proceder a calificarlos, perder el tiempo.

(Jefa de la Unidad de Desarrollo de la OCMA)

En ese sentido, la tarea de la OCMA es compleja. En efecto, como hemos indicado, se advierte que no todas las quejas o denuncias presentadas al órgano de control tienen que ver directamente con actos de corrupción. Existen denuncias o quejas por diferentes razones como dilaciones, o maltratos que, aunque pueden representar la puesta en riesgo y acaso la suspensión de algunos derechos, podría no ser de competencia del órgano de control a fin de hacerlo más fluido y menos burocratizado.

Hay que también notar que casi el 50% de los casos que ve el sistema de OCMA son casos que no son estrictamente de corrupción, tienen que ver con retardo judicial, con poco acceso a copias fotostáticas o tardanzas del magistrado que tienen que ver más con la burocratización o con el sistema, creo que con un memo, una llamada directa pueda solucionarse.

(Especialista en Derecho Penal en temas de Corrupción)

En otros casos los abogados tienden a interponer gran cantidad de denuncias como estrategia cuando se obtienen fallos contrarios a su conveniencia, lo que trastoca el sentido de la denuncia. Por otro lado, las mismas denuncias no siempre son seguidas por la propia institución y por lo tanto investigaciones y denuncias se diluyen en el tiempo.

Hay abogados que por el contrario tienen un modo adversarial, agresivo con el juez, metiéndole habeas corpus en fin, y logran por lo tanto cosas. Pero la gran mayoría de abogados son muy tímidos en ejercer este tipo de cosas, aún con eso entiendo que hay una alta demanda de quejas interpuestas básicamente por disconformidad de los fallos.

(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

También existen denuncias o quejas que se interponen al mismo tiempo a diversas instituciones, ello hace que el volumen de quejas y denuncias aumente, pero no necesariamente se trata de temáticas diferentes. Sin un sistema que integre el monitoreo en todo el Estado de estas denuncias, es complejo hacer un seguimiento efectivo de la situación.

A veces hay otro tipo de personas que presentan su queja a la Defensoría, a la Contraloría, al Congreso, por todos los entes, Ministerio de Justicia... Y a las finales es la misma queja que lo presentó en 7 entidades distintas y al final viene a ser lo mismo.

(Jefa de la Unidad de Desarrollo de la OCMA)

Estos problemas llevan a un tercer asunto, pues las competencias de las personas y las herramientas con las que se cuentan resultan fundamentales para comprender los problemas del circuito de quejas y denuncias. En efecto, existe un problema de competencias del personal que labora en las instancias de control. Los empleados no cuentan con la capacitación adecuada para realizar una investigación. Se trataría más bien de personal de corte administrativo que no puede llevar a cabo con regularidad un encargo tan complejo como la investigación.

Su presupuesto es insuficiente, definitivamente no tienen un personal capacitado para eso, la gente de la OCMA deberían hacer pesquisas, gente que tiene experiencia en investigación [...]. Lo que hay, son empleados del Poder Judicial que están diseñados como secretarios, o asistentes de secretarios o jueces y no necesariamente ni siquiera de ámbito penal. Hay jueces de lo civil que presumo que nunca han hecho una investigación en su vida. Entonces creo que hay un problema de calificación.

(Ex Procurador Ad Hoc para casos de Corrupción)

[...] Que si se necesita personal especializado sí, que hasta ahora el sistema no ofrece funcionarios competentes y especializados porque está hecho para un sistema rotativo eso hay que corregir. No hay ningún nivel de coordinación entre las instancias de control del sistema judicial. El Consejo Nacional de la Magistratura tiene sus propios criterios en la opinión pública. Hay distintas valoraciones o desencuentros en ese punto. Entre OCMA u ODECMA no hay muchos niveles de coordinación porque la OCMA no determina el jefe de la ODECMA, se determina en otra instancia. Por eso es que la OCMA muchas veces ha tenido que enviar gente suya a la zona porque no confía en la independencia de la información allí.

(Especialista en Derecho Penal en temas de Corrupción)

En efecto, no solamente se reconoce un problema respecto a la especialización y formación del personal a cargo, sino también de la especificidad de su función. En algunos casos las labores del personal dedicado al control dentro de la institución se comparte con otras funciones, y otras ocasiones se trata de personas insuficiente o no capacitadas en la investigación de quejas y denuncias en temas de corrupción. Asimismo, los criterios de contratación y permanencia del personal impiden que se pueda hacer una línea de carrera y la especialización requerida se afirme, pues se trata en la mayor parte de los casos de personal con contratos CAS (lo que implica tiempo limitado en el servicio) y, por otro lado, personal que cuando está nombrado es rotado de su puesto.

La idea es que el juez que hace labores de control esté a disposición exclusiva y eso básicamente porque no hay personal, no hay forma de darle a una persona esta labor. Eso me llama la atención porque en el Perú ha crecido de manera importante el número de jueces hemos pasado de 1600 y pico a más de 2400 a diciembre del 2010. O sea hemos crecido más de 800 jueces en todas las instancias. Estamos hablando que por lo menos 30 estén dedicados al área de conflictos no va hacer ni más rico ni más pobre al poder judicial

(Ex Viceministro de Justicia y ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

Ese es un problema [...] ahora [los nuestros] son contratos CAS, y la gente al pasar los cinco años pasa a plazo indeterminado, ya su plaza ganada, y tú ya no los puedes sacar a no ser que puedas comprobar un acto de corrupción. Y mucha gente ha sido gente recomendada, que no califica pese a que puedan ser abogados y es más, ahora yo estando como jefe del área de desarrollo tengo personal que los tengo que rotar por todos lados y nadie los quiere [...]. Entonces sí, tenemos deficiencia en cuanto a personal, calidad de personal.

(Jefa de la Unidad de Desarrollo de la OCMA)

No, es personal de confianza de los jefes de la ODECMA, y no están siendo convocados por sus capacidades de control, sino por niveles de confianza.

(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

Otro de los problemas existentes es la ausencia de sistemas informáticos que permitan hacer seguimiento y facilitar el circuito de la queja o denuncia, por un lado, y por otro la necesidad de identificar denuncias de potencial trámite, diferenciándolas de aquellas presentadas por personas que

copan el sistema por un interés más personal, como estrategia para favorecer el resultado de un proceso (penal, civil u otro), tramitado de modo regular.

Había el problema en cuanto al sistema, pero gracias al programa Umbral se está implementando un sistema... vamos a estar para junio a más tardar o julio interconectados con todas las ODECMAS, con las oficinas desconcentradas de control de la magistratura, que incluso van a viajar servidores, el equipo de sistemas de la oficina de control con gente del mismo programa en si para capacitar a las personas usuarias de las ODECMAS y poder estar interconectados, estar en red.

(Jefa de la Unidad de Desarrollo de la OCMA)

Finalmente, existe un cuarto conjunto de problemas que se refieren a los mecanismos de contratación y designación del personal. En algunos casos se indica que las designaciones no obedecen siempre a criterios formales, sino a mecanismos de confianza entre los actores. Por otro lado, se indica que debido al régimen de contrataciones y a la alta rotación de funcionarios, las posibilidades de establecer controles estrictos son complejos, pues los que investigan pueden resultar luego investigados arbitrariamente o como represalias al cumplimiento de sus funciones.

Uno de los problemas específicos era, el sistema de elección de los jefes de ODECMA. El jefe de la ODECMA no es elegido por el jefe de la OCMA, y era designado por los magistrados de la Corte Superior. Con lo cual se generaba un compadrazgo, con lo cual el jefe de la OCMA en Lima no tenía mayor cooperación con el personal de control que estaba designado en la ODECMA. Como es pequeño se general relaciones de compadrazgo. Eso también puede replicarse con la OCMA acá, y ese es el segundo problema porque el personal de la OCMA es un personal no fijo, no estable, no permanente si no que rota, y eso también es un problema tremendo porque ese sujeto estará uno, dos, tres años en OCMA y luego volverá a su puesto jurisdiccional, por lo tanto él sabe que en algún momento va a ser fiscalizado y los que están en su puesto les tocará estar en la OCMA, entonces eso hace que tengan muchísimo cuidado de con quien se meten, de cómo se meten.

(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

No hay una autonomía y se generan ciertos miedos para poder ejercer control. Ese es el segundo problema, después hay otros problemas vinculado a la propia capacidad de investigación que tiene la OCMA y las ODECMAS y que es un mal general de toda la corrupción. Entre el corruptor y corrupto se genera un pacto irrompible porque el destino de uno arrastra el otro [...]. Entonces es difícil detectar actos de corrupción de envergadura, generalmente detectas actos pequeños. Ese es el gran defecto del sistema: no logras coger cadenas de corrupción que involucran un vocal supremo probablemente. Ahí falta un sistema [...] de investigación que facilite la denuncia, la protección del denunciante y sistemas de vigilancia constante. Me has hecho recordar un problema adicional con el caso de las ODECMAS, no sólo el personal que lo apoya, en varios lugares no en todos mantienen su cargo, eso es un absurdo, porque no tienen tiempo y arrastra a todo su personal.

(Especialista en Derecho Penal en temas de Corrupción)

[...] Sí puedo hablar de complacencias o condescendencias, porque el afectado es una persona allegada o conocida o porque tenga el temor de que en algún momento ocupe mi lugar “hoy te sirvo, mañana me sirves”. [...] Pero creo que hay que institucionalizar la OCMA, ver bien el sistema que queremos si es uno mixto, interior o exterior. Pero si institucionalizar en el término especializado y permanente.

(Especialista en Derecho Penal en temas de Corrupción)

Frente a esto, los especialistas refieren a la importancia del control experto para los temas de corrupción, lo que permitiría tener instancias independientes de los órganos internos del Poder Judicial, pero también tener una línea de especialización y formación.

Mi percepción es que hay que apostar por el control externo. Yo no creo que en la medida que uno descansa disciplinariamente en los colegas de los que van a ser investigados, eso no puede funcionar. Porque somos humanos. Si a mi mañana me dicen investiga tus socio y yo cómo con él, voy a la playa con él, conozco a su mujer y a sus hijos. Evidentemente me va a dar pena y además voy a confiar más en su palabra que en la de un tipo que viene de la calle, probablemente mal vestido, mal trajeado. Entonces, creo que el control externo es la única opción para que esto funcione.

(Especialista en Derecho Penal en temas de Corrupción)

Existe el mismo problema el debate en materias judiciales si debe haber control interno o control externo. Yo creo que debería ser externo con personas independientes, que no compartan el almuerzo, el desayuno, la comida. No vivan en el mismo barrio, no hayan estudiado juntos, no hayan crecido como jueces, porque obviamente si uno tiene un amigo que es vocal y uno es vocal, cuando viene una denuncia va a tender a tratar de ser complaciente con su colega o con su amigo o con la persona que conoce, y generar una sospecha con el denunciante. [...] Mi opinión es que este un sistema que no está diseñado para funcionar.

(Ex Procurador Ad Hoc para casos de Corrupción)

## 6. Conclusiones preliminares

- La diversidad de procedimientos de denuncia, aunados a la insuficiente difusión sobre el trámite que éstos involucran y el hecho mismo de que el ciudadano común no pueda comprender con facilidad las normas que los regulan, representan serias limitaciones de acceso, conocimiento y participación para la sociedad, con respecto a los mecanismos de denuncia de actos de corrupción en el Poder Judicial.
- Existe dispersión de órganos de control y deficientes mecanismos de coordinación entre ellos, lo que genera que no exista uniformidad de criterios en la investigación y resolución de quejas y denuncias de corrupción presentadas a nivel institucional. Frente a ello, se propone la concentración de estos órganos previa evaluación de posibles modificaciones legales e incluso constitucionales, esto último tomando en cuenta que el Consejo Nacional de la Magistratura mantiene participación en los circuitos de denuncia contra jueces, cuando éstos involucran sanciones de destitución.
- Más que observar la eficacia del mecanismo administrativo sancionador contra jueces y miembros del Poder Judicial, importa que los procedimientos que éste involucra se conviertan en instrumentos efectivos de lucha contra la corrupción y formas eficaces de prevención. Para ello, valiéndose de la tecnología, debe implementarse un registro de denuncias que permita la obtención y sistematización de información, útil para definir tipos de conducta, patrones o modalidades delictivas que faciliten el descubrimiento de actos de corrupción y las redes internas o externas que los impulsan y/o encubren.

- No existe un sistema de control institucionalizado ni especializado de control. Por el contrario, el esquema actual es rotativo, y el personal asignado temporalmente a desarrollar dicha labor, no tiene capacidades orientadas a la investigación y hallazgo de actos de corrupción. Tal perfil, más cercano a la actividad policial de investigación y prevención del delito, no podría ser atribuido a personas instruidas más bien para ejercer –principalmente- funciones jurisdiccionales o de asistencia a las mismas.
- Las competencias de los órganos de control tampoco responden a las de un sistema especializado en la investigación de actos de corrupción. Por el contrario, las denuncias de corrupción y quejas funcionales susceptibles de investigación y sanción, son tramitadas conjuntamente con quejas rutinarias o insatisfacciones con respecto al servicio de justicia proporcionado por los jueces. Estas quejas rutinarias representan el 70% de la carga procesal de los órganos de control, siendo que su atención y trámite debiera corresponder a otra unidad que actúe como una especie de defensoría del usuario judicial.
- Debe evaluarse la eficacia real de un sistema de control interno, en el cual la rotación de cargos entre compañeros de trabajo, sean jueces o auxiliares jurisdiccionales, favorece cierto nivel de condescendencia e incluso impunidad frente a quien o quienes podrían, posteriormente, asumir las mismas funciones de control. Dicho sistema constituye un mecanismo poco eficaz de lucha contra la corrupción, siendo una propuesta alternativa que sea un órgano independiente o como mínimo mixto el que asuma dicha función.

## **V. MECANISMOS PARA LA DENUNCIA Y QUEJA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**

Junto al Ministerio Público y complementariamente a la labor de investigación constitucionalmente asignada a esta institución, la Policía Nacional del Perú (PNP) participa activamente en la fase preliminar de toda causa penal, incluidas aquellas que involucran actos de corrupción. Al mismo tiempo, al igual que ocurre en todas las instituciones estudiadas, la PNP dispone de sus propios órganos de control interno competentes para la investigación y eventual sanción de inconductas funcionales al interior de la institución.

La PNP cumple un rol fundamental en lo que respecta a seguridad ciudadana, pero también tiene un rol respecto al cumplimiento de la ley por parte de todo ciudadano, independientemente de su condición de funcionario público o particular. Sin duda, la expresada responsabilidad que en términos generales involucra la función policial, representa, a su vez, igual relevancia en términos de lucha contra la corrupción, siendo que a la PNP corresponde un rol relevante en las políticas de prevención de tales actos, como en las tareas de investigación complementarias e imprescindibles en toda investigación fiscal, como judicial.

Sin embargo, la PNP es percibida como una de las instituciones más corruptas del país y como de aquellas que gozan de menor aprobación ante la opinión pública. No obstante, esta percepción es similar a la que la ciudadanía tiene de instituciones como el Poder Judicial. En ese sentido, es importante comprender cómo es que se disponen al interior de la institución policial los mecanismos para hacer frente a la corrupción. En este caso, estudiando los mecanismos de queja y denuncia al interior de la institución.

El presente capítulo presenta un marco normativo que da cuenta del origen y trámite de las denuncias y quejas por corrupción al interior de Policía Nacional del Perú. Luego se describe los tipos de procedimientos de denuncia y queja existentes y circuitos aplicables a cada uno de ellos dentro de la institución. Como ocurre con las demás instituciones bajo estudio, se acompaña la parte descriptiva, con diagramas de flujo explicativos de dichos circuitos. En la parte final del capítulo se analiza la información cualitativa obtenida en el trabajo de campo, los problemas y deficiencias de los mecanismos de queja y denuncia y finalmente se establecen algunas conclusiones.

### **I. Marco normativo general de los procedimientos internos de denuncia y queja de actos de corrupción en la Policía Nacional del Perú.**

Al marco normativo general propuesto, hay que añadir las normas legales y de rango inferior que se refieren a los órganos de control institucional, y las que señalan los procedimientos de denuncias y quejas que se puede impulsar ante la Policía Nacional del Perú por infracciones de sus propios miembros. Integran la lista las siguientes normas:

- a) Ley N° 27238 Ley de la Policía Nacional del Perú.
- b) D.S. N° 008-2000-IN, Reglamento de la Ley de la PNP
- c) Ley N° 29356 – Ley de Régimen Disciplinario de la PNP
- d) Creación de la Dirección de Policía contra la Corrupción, mediante R.M.1000-2001-IN/PNP

La Ley de la Policía Nacional del Perú señala la estructura orgánica de la institución, dentro de la cual se ubica como órgano de control la Inspectoría General (artículo 11.1). Su artículo 14° sostiene que esta oficina está “encargada de fiscalizar y evaluar la correcta aplicación y observancia de las leyes y reglamentos; la eficacia funcional, la moral y disciplina del personal; el empleo adecuado de sus recursos, así como el control de calidad y costo-beneficio de los servicios que presta la institución.” Vale decir, la Inspectoría divide sus competencias entre i) la supervisión del cumplimiento de las normas que rigen la labor policial, y ii) la vigilancia o control de la conducta ética, el correcto uso del presupuesto y la calidad del servicio público. Sin embargo, el efecto de la inobservancia de ambas exigencias impacta, negativamente, de la misma forma en el ciudadano, promoviendo como consecuencia, quejas o denuncias institucionales.

El D.S. N° 008-2000-IN, Reglamento de la Ley de PNP, establece además que “el Ministro del Interior, a iniciativa propia o a solicitud del Director General de la Policía Nacional del Perú, dispondrá que la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior realice, en supuestos extraordinarios, investigaciones sobre hechos nuevos y sobre casos que se encuentran siendo investigados por la Inspectoría General de la Policía Nacional del Perú. En este último caso la Inspectoría General se abstendrá de continuar con la investigación.” De esta forma, se incorpora a la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior como una instancia con capacidad de investigación de irregularidades dentro de la institución policial.

Por su parte, la Ley N° 29356, regula todas las distintas faltas o infracciones y las respectivas sanciones que se asigna para los infractores. Asimismo, la norma establece los pasos de los procedimientos iniciados con una denuncia por infracción a la norma. Cabe precisar que las infracciones y las sanciones disciplinarias que corresponden, no son parte del texto de la norma sino que se presentan en cuadros anexos a la misma.

Finalmente, la Dirección de Policía contra la Corrupción, fue creada por la Resolución Ministerial N° 1000-2001-IN/PNP como órgano especializado de la Policía Nacional, encargada de investigar y denunciar los delitos que genera la corrupción. También se encarga de brindar apoyo técnico-científico que requieran las autoridades del Poder Judicial y Ministerio Público, entre otros, que investigan casos de corrupción.

## **2. Tipos de procedimientos de denuncia y queja dentro de la Policía Nacional del Perú**

La Policía Nacional del Perú no es competente para recibir denuncias directas. Un primer mecanismo que se puede impulsar ante la propia PNP para luchar contra la corrupción, es a través de una Queja funcional o disciplinaria (de la que eventualmente podrán deducirse indicios de delitos que podrían dar lugar a la formulación de una denuncia penal procedida por corrupción).

La Inspectoría General es, como dispone la Ley de la Policía Nacional del Perú, el órgano de control de la institución. Durante el periodo de reforma de la PNP en la década pasada se crearon dos oficinas también dedicadas a la investigación y trámite de las denuncias o quejas de ciudadanos sobre infracciones de miembros del cuerpo policial o de policías por alguna arbitrariedad o proceder injusto en su contra: la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior y la Defensoría de la Policía. En la actualidad, ambas oficinas no tienen la importancia que el proceso de reforma les imprimió.

La Inspectoría actúa de oficio o a través de la denuncia (...) recibimos denuncias directas, vale decir denuncias escritas, denuncias verbales, a través de correo electrónico, llamadas telefónicas.

(Inspector General de la Policía Nacional del Perú)

Bueno, en el tema de policía las denuncias internas tienen que hacerse frente a la Inspectoría de la Policía. También [...] estas pueden ser canalizadas por el Ministro a Asuntos Internos. [...]. Ahora, por la estructura de la Policía, tu puedes hacer una denuncia en realidad ante cualquier policía de mayor rango que el tuyo, es una estructura jerárquica, y este jefe tuyo decidir si amerita ir a Inspectoría o si él, dentro de sus funciones podría sancionar, porque digamos actos, quizás no apliquen para corrupción, pero actos de menor catadura pueden ser manejados por un oficial de mayor jerarquía.

(Ex Jefe de la Oficina de Asuntos Internos del MININTER)

En la Policía existen o existían dos vías: Una es la Inspectoría y la otra es la institución creada como consecuencia de la reforma policial que es la Oficina de Asuntos Internos y la Defensoría de la Policía. Sin embargo, estas dos últimas instituciones que eran las que funcionaban realmente o funcionaron al principio de la reforma policial, hoy están prácticamente desactivadas. Lo que queda es solo la Inspectoría. Ese es el canal para hacer una denuncia interna sobre corrupción.

(Ex Ministro del Interior)

Ahora, un tercero puede acusar directamente a cualquier miembro PNP por actos irregulares en que hubiese incurrido, ya sea declarándolo verbalmente o por escrito ante el superior inmediato del denunciado (si entiende sea la irregularidad leve –según tabla de infracciones-, artículo 54° Ley del Régimen disciplinario) o presentando una Queja funcional directamente por escrito ante la mesa de partes única de la PNP ubicada en el segundo piso del local PNP situado en Av. Aramburu– (si lo denunciado es grave o muy grave administrativamente, artículos 56° y 54° de la Ley del Régimen disciplinario).

En el primer caso, si el superior jerárquico (a quien se dirija el declarante) entiende que lo puesto en conocimiento es grave o muy grave, de oficio y por escrito deberá informar al órgano disciplinario. En consecuencia, todo acto considerado grave o muy grave da inicio al proceso disciplinario regular; y si dentro del mismo se verifica indicios de delito, de oficio la autoridad competente concedora de la investigación, dará conocimiento al Ministerio Público (denuncia procedida) mediante su Procurador Público, sin suspender el proceso disciplinario regular (artículo 75° Ley del Régimen disciplinario).

Por otro lado, como ya hemos visto en el caso de mecanismos de denuncia en el Ministerio Público, el tercero puede acudir directamente a sus oficinas para denunciar el proceder corrupto de un policía, que se encuentre previsto en el Código Penal; y cuando este haya sido condenado por el Poder Judicial (con pena efectiva o no) podrá dar conocimiento a la PNP, que inmediatamente dará lugar al pase a retiro del efectivo policial. De cualquier forma, si la institución policial se entera de una infracción investigada que no haya conocido, al momento de conocer se pasará a un proceso disciplinario contra el miembro implicado.

Finalmente, un segundo mecanismo de denuncia por corrupción ante la propia PNP, consiste en que si se diera a conocer por cualquier medio público una infracción grave o muy grave que afecte trascendentalmente la imagen, disciplina, servicio y ética policial, el Director General PNP tendría la facultad de disponer el inicio de un proceso disciplinario sumarísimo contra el efectivo policial infractor; y si de ello se encuentran indicios de la comisión de delito, mediante su Procurador Público, de oficio, denunciará ante el MP al policía infractor (artículo 75° y 77° Ley del Régimen Disciplinario).

Este procedimiento varía cuando los denunciados son Generales o es el mismo Director General PNP, cuyas denuncias son investigadas por su rango, por el Inspector General en el primer caso y por una Junta Especial conformada por los tres Generales más antiguos en el segundo. Para ambos casos, como segunda instancia, conoce la investigación el Tribunal Nacional PNP (artículo 78° de la Ley del Régimen disciplinario).

Como en los anteriores apartados, proponemos una tipología de las denuncias o quejas institucionales por corrupción en la PNP:

**Tabla 8: Tipos de denuncia y queja en la Policía Nacional**

<b>DENUNCIA PROPIA DIRECTA</b>		-No existe denuncia propia directa ante la PNP, no es competente
<b>DENUNCIA PROPIA DE OFICIO</b>		-Mediante el procurador del sector.
<b>DENUNCIA PROCEDIDA DIRECTA</b>		-La DIRIAD <sup>19</sup> si encuentra indicios de delitos del policía investigado administrativamente por queja propia directa, pone en conocimiento de la autoridad competente (MP)
<b>DENUNCIA PROCEDIDA DE OFICIO</b>		-La DIRIAD si encuentra indicios de delitos del policía investigado de oficio administrativamente, pone en conocimiento de la autoridad competente (MP)
<b>QUEJA PROPIA DIRECTA</b>		-Si es una Infracción leve: ante el Superior Jerárquico del Quejado. -Ante una Infracción grave y muy grave: en mesa de partes única. -Contra Generales y Director General PNP ante el Inspector General en mesa de partes única de la PNP.
<b>QUEJA PROPIA DE OFICIO</b>		-Correos electrónicos -Medios de comunicación. -Por iniciativa de órganos disciplinarios que activa el proceso disciplinario correspondiente. Por orden de superiores jerárquicos que activen el proceso disciplinario correspondiente. -Por orden del Director General mediante un proceso disciplinario sumarísimo. -El Inspector General contra Generales. -El Inspector General contra Director General.

Cruzan transversalmente a esta clasificación algunos elementos que les son comunes, y que, en realidad, como hemos podido advertir de las anteriores instituciones, también se presentan con frecuencia en sus propios diseños de procedimientos de investigación de denuncias y quejas. La siguiente tabla responde a ello:

**Tabla 9: Tiempo, costos y herramientas de los procedimientos de denuncia y queja en la Policía Nacional del Perú**

<sup>19</sup> La Dirección de Investigaciones Administrativo Disciplinarias y Decisión (DIRIAD), es un Órgano de Ejecución de la Inspectoría General de la PNP (IGPNP)

<b>HERRAMIENTAS SISTEMATIZACIÓN</b>	<b>DE</b>	-Línea telefónica (CEOPOL) -Mesa de partes -Sistema Integrado de Gestión de Expedientes (SIGEN)
<b>TIEMPO DEL PROCESO</b>		-Relativo a cada procedimiento (plazos procedimentales)
<b>COSTOS DEL PROCESO</b>		-Es gratuito

### 3. Descripción de los circuitos para los procedimientos de denuncia y queja por actos de corrupción al interior de la Policía Nacional del Perú

Las normas que diseñan los mecanismos de denuncia dentro de la Policía Nacional se concretan en procedimientos básicos que rigen el ámbito de actuación de las partes. Lo que sigue plantea la descripción de esos procedimientos a partir la información oficial que dispone cualquier usuario para realizar una denuncia. El relato del circuito que sigue la queja o denuncia es según la impresión de las personas entrevistadas, el siguiente:

La Inspectoría opera como primera instancia. Cuando hay una investigación de carácter disciplinario, se constituye en un órgano de investigación y decisión (que) determina responsabilidades y establece sanciones de acuerdo a la tabla que está en la ley del régimen disciplinario. La reconsideración es el primer recurso. De ahí pasa a una segunda instancia que es la apelación, si es que se mantiene firme esa sanción en el primer escalón. Él tiene todo el derecho de apelar a un tribunal administrativo disciplinario que lo ve en segunda y última instancia, cuando las infracciones son graves o muy graves. Cuando es infracción leve, la reconsideración lo ve la primera instancia, vale decir, la dirección de investigaciones, el equipo que lo investigó y sancionó, y como segunda instancia puede ser el inspector, aunque también lo ve el mismo general director de investigación (...)  
(Inspector General de la Policía Nacional del Perú)

El circuito es muy simple. Las inspectorías se organizan con equipos de investigación. Normalmente cuando llega a una inspectoría una denuncia, esta se encarga a un equipo de investigación en particular y este comienza las investigaciones directamente (...). Si están canalizadas a través del inmediato superior o un jefe jerárquico superior, este luego de evaluar si es que amerita que vaya a Inspectoría, hace lo propio, la manda a Inspectoría y se escoge a un equipo de investigación. En el caso de que no amerite ir a Inspectoría la puede resolver directamente el jefe superior. Hasta donde yo conozco no hay ningún sistema digamos aleatorio o sistematizado para derivar las denuncias, básicamente se hace de acuerdo al criterio de quien las deriva, que suele ser el inspector o alguna persona que él tenga para este fin (...)  
(Ex Jefe de la Oficina de Asuntos Interno del MININTER)

El ciudadano presenta una queja, que posteriormente puede convertirse en denuncia, la que debe cumplir con determinados requisitos de forma, esta queja se dirige al funcionario que la recibe, quien verifica que la denuncia cumpla con los requisitos de Ley y la digitaliza. Luego la denuncia se dirige al funcionario que evalúa si ésta fue presentada en otro lugar y subsana los posibles errores.

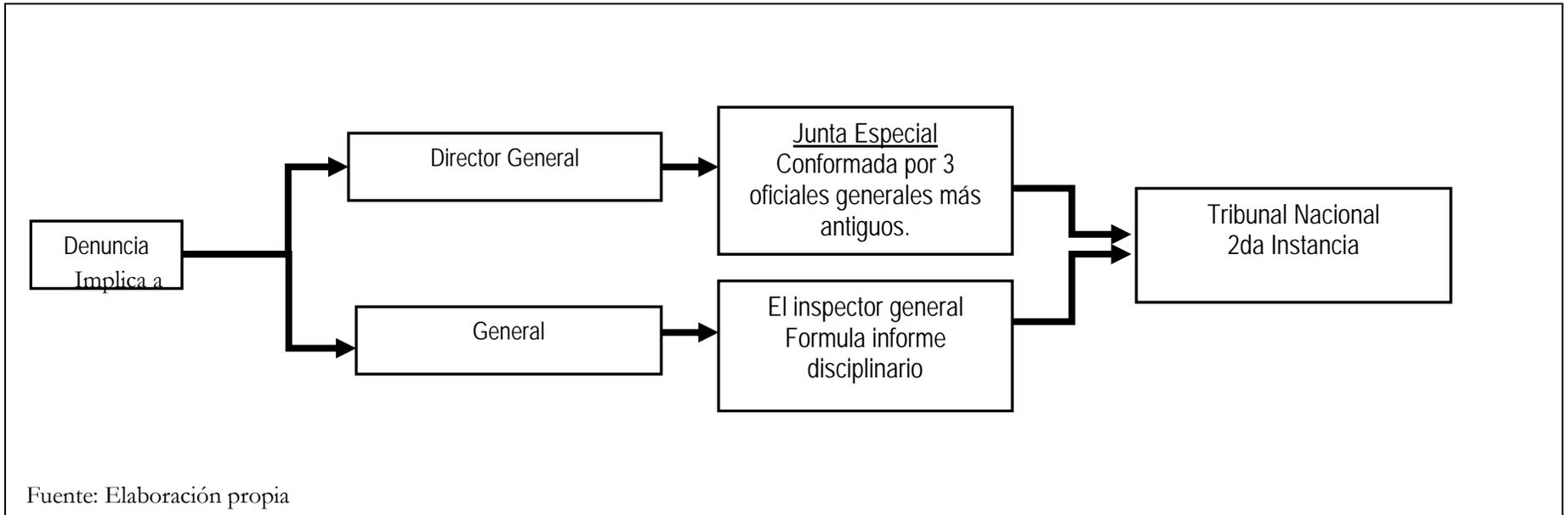
Posteriormente un funcionario registra los datos del denunciante, denunciado y lugar de los hechos. Un equipo de investigación clasifica el tipo de denuncia según la infracción en el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, investiga la denuncia y emite una resolución sancionadora o no sancionadora, por último notifica. El Tribunal Disciplinario de la PNP atiende la apelación del personal policial denunciado y emite su veredicto con una resolución final no apelable por la vía policial. Finalmente, la Dirección de Recursos Humanos verifica que los documentos producidos en la investigación contengan los datos correctos y ejecuta la resolución impuesta por el Tribunal Disciplinario e Inspectoría General.

Diagrama de flujos 11: mecanismos de denuncias en la PNP



Fuente: Inspectoría de la Policía Nacional del Perú

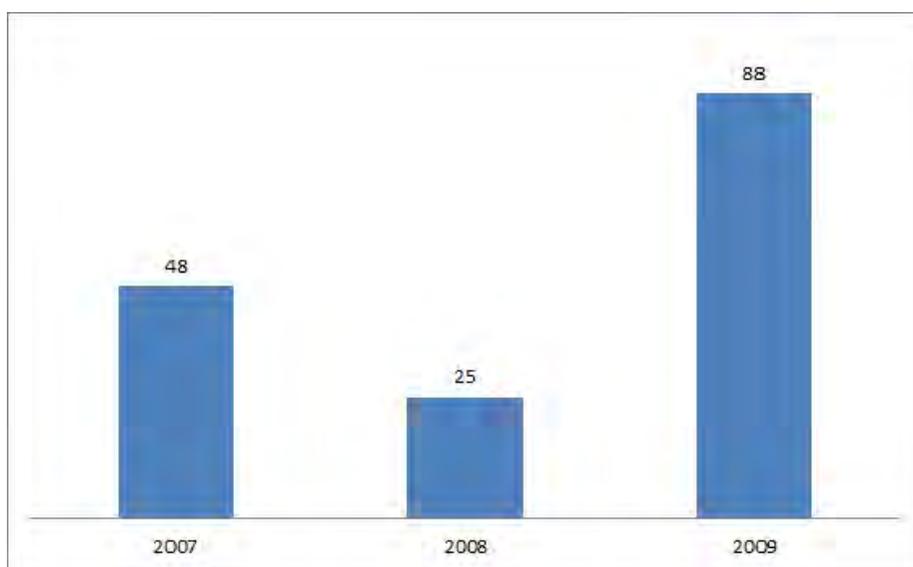
Diagrama de Flujos 11: Proceso disciplinario para Generales y Director General:



#### 4. Situación de las denuncias y quejas por actos de corrupción al interior de la Policía Nacional del Perú

En el caso de La Policía Nacional del Perú, acceder a la información estadística de las denuncias resulto una tarea compleja. Al silencio institucional respecto del pedido de información pública que se formulara con anticipación en el marco de elaboración del presente informe, se suma la ausencia de información en el portal de transparencia y en el portal anticorrupción que acoge todo el plan anticorrupción de la Policía. Dicho portal posee un link con la información estadística de denuncias, pero se encuentra vacío. La información que aquí se presenta se ha recabado del informe estadístico anual de la línea de denuncias que se ubica en la página de la Policía Nacional.

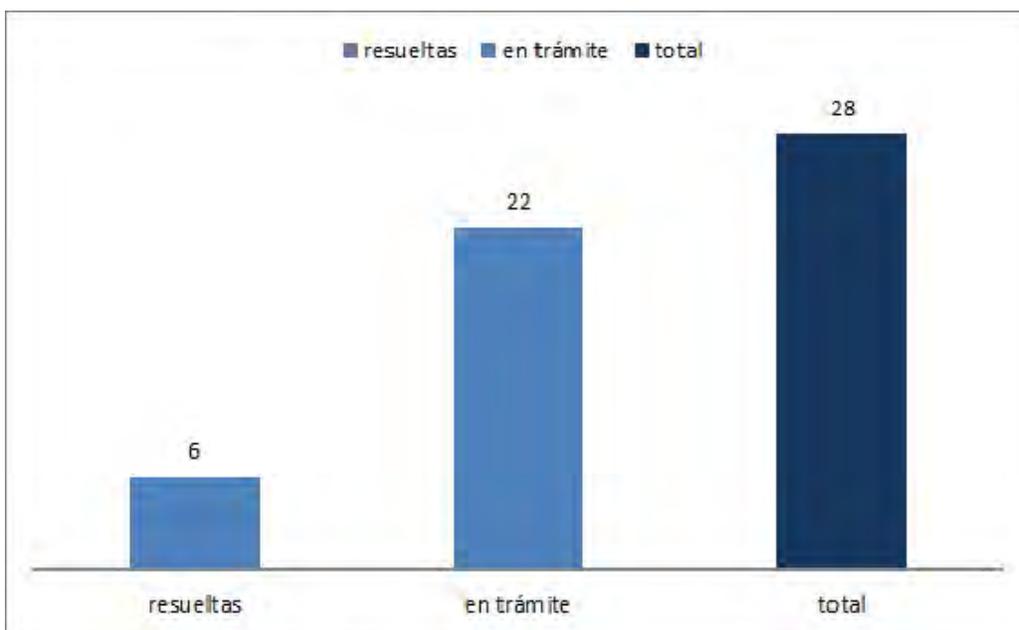
**Gráfico N° 23: Cantidad de denuncias recibidas por vía telefónica del 2007 al 2009**



Fuente: Policía Nacional del Perú, elaboración propia

En el gráfico 23 vemos la cantidad de denuncias por corrupción recibidas por la Policía Nacional del Perú. Vemos que en el año 2007 las denuncias suman 48, hay una baja considerable para el 2008 sólo con 25 denuncias y un aumento hacia el 2009 con 88 denuncias. Sin embargo, al comparar estas cifras con denuncias efectivamente procesadas, los números son diferentes como podemos apreciar en el gráfico 24

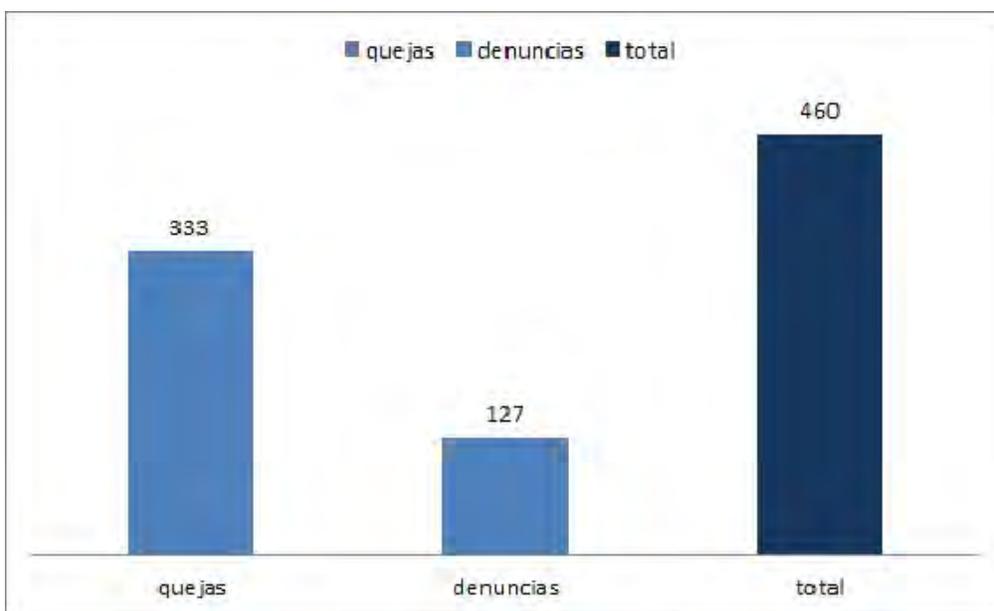
**Gráfico N°24: Cantidad de denuncias procesadas por el sistema de la Policía en el año 2009**



Fuente: Policía Nacional del Perú, elaboración propia

Como vemos, un pequeño porcentaje de casos de denuncia se procesan efectivamente. En total el año 2009 se procesaron efectivamente 28 denuncias. De las cuales 6 se resolvieron y 22 permanecen pendientes. Se trata de 31% de denuncias que fueron procesadas, contra un 69% de denuncias desestimadas. Ahora, si comparamos las llamadas que se recibieron en general en el 2009, la diferencia es mucho mayor. Revisemos el gráfico 25

**Gráfico N°25: Cantidad de quejas y denuncias recibidas por el sistema en el año 2009**



Fuente: Policía Nacional del Perú, elaboración propia

Vemos que el total de llamadas para presentar algún tipo de denuncia o queja de la policía en el año 2009 fue de 460, de las cuales 333 corresponden a quejas y 127 a denuncias. De estas llamadas solo una cantidad es considerada como queja o denuncia efectiva y procesada. Sería necesario conocer más a fondo la estadística de las denuncias para poder establecer conclusiones más concretas.

## **5. Problemas del circuito de quejas y denuncias por actos de corrupción en la Policía Nacional del Perú**

El primer problema que percibimos es que no existe una adecuada distinción entre quejas y denuncias. Y esto es así a nivel de todas las irregularidades puestas en conocimiento a los órganos de control o las oficinas encargadas de la Policía Nacional.

Ya cuando se formaliza la queja se convierte en denuncia. Sin ser una queja o denuncia, la policía ante el mal actuar de un personal tiene que actuar de oficio. En cualquier sentido, la policía, a través de la Inspectoría, tiene que actuar.  
(Inspector General de la Policía Nacional del Perú)

[...] quizás se dividen un poco por la gravedad, las primeras que pueden ser una queja de indisciplina tienen una valoración leve dentro de lo que es la estructura de la anterior y de la actual norma de la policía, entonces las suelen resolver con rapidez los jefes inmediatos [...]. Los otros casos sí ameritan una investigación, entonces tienen que iniciar un proceso disciplinario [...] evidentemente cuando se encuentra un tipo de delito se tiene que informar al Ministerio Público.  
(Ex Jefe de Asuntos Internos del MININTER)

Por otro lado, las denuncias vienen de diferentes fuentes. No hay un perfil definido del denunciante por casos de corrupción. Aún así, hay que advertir que existen escasísimos casos de policías que denuncian pese a conocer, se entiende, de primera fuente casos que merecen ser investigados. Y por otro lado, parece ser evidente que la confianza en las instancias formales de recepción y trámite de denuncias se va precarizando al punto de preferirse medios alternativos o simplemente el silencio.

Todo tipo de personas civiles que ven vulnerados sus derechos por la función policial. De repente una mala intervención, excesos, de repente mal comportamiento del personal.  
(Inspector General de la Policía Nacional del Perú)

Es muy raro que un policía denuncie (me voy a arriesgar a dar cifras porque no las recuerdo ni las tengo a la mano) de cada 100 denuncias 2, 3 o 5 como mucho vienen de un policía; internamente no hay una cultura de la denuncia. De afuera la cantidad es más gruesa, más de la mitad de las denuncias vienen de ahí. La otra mitad de las denuncias básicamente vienen de las circunstancias, escándalos periodísticos, venganzas personales, que le ponen la puntería a alguien, son cosas más armadas que otra cosa.  
(Ex Jefe de la Oficina de Asuntos Internos del MININTER)

En realidad no hay muchas denuncias porque la confianza en las instancias investigadoras y sancionadoras es muy pobre, entonces la gente por lo general prefiere no denunciar, pero dentro de la policía a veces hay gente que se siente indignada por algún grave y hace la denuncia.  
(Ex Ministro del Interior)

Ahora, en términos propiamente de las capacidades de los órganos de control las dificultades son graves. Estas tienen diferentes aristas, una de ellas la competencia de los propios efectivos dedicados a la función de control e investigación en materia de denuncias y quejas de actos de corrupción. Sobre esto, se ha afirmado lo siguiente:

En general, si hubo una oficina de asuntos internos en el Ministerio del Interior fue porque evidentemente la investigación policial a nivel inspectorías tenía un gran problema. El gran problema es que no son policías que se dediquen normalmente a la investigación, digamos en temas de corrupción o disciplinarios, sino que son policías que les toca este año aquí este año allá.

(Ex Jefe de la Oficina de Asuntos Internos del MININTER)

Bueno, es muy sencillo. Los problemas son que en la Inspectoría hay una situación muy complicada porque a esa organización son enviadas personas que no son muy adecuadas para luchar contra la corrupción. [...] es casi inútil presentar denuncias ahí porque la Inspectoría se convierte más bien en una institución de encubrimiento de la corrupción. Por eso, precisamente, se crearon la Oficina de Asuntos Internos y la Defensoría de la Policía porque estaban dirigidos por civiles.

(Ex Ministro del Interior)

El hecho de que los órganos de control institucional estén reservados para los propios policías, como en el caso de las anteriores instituciones estudiadas, para quienes luego estarán sometidos a su control y fiscalización, relativiza su funcionalidad y su imparcialidad. En el caso de la Policía, como lo hemos advertido se intentó solucionar el problema confiándole ciertas competencias a órganos civiles en la recepción e investigación de denuncias por corrupción. Sin embargo, a estas alturas la experiencia no parece haber recibido todo el respaldo de los últimos titulares del sector. Las siguientes citas expresan con claridad este grave problema:

Luego está el tema de que los policías tienen un espíritu de cuerpo, [...]. Luego está el tema de la jerarquía y la falta de especialización con la cual el policía está hoy en día de inspector o en un equipo de investigación va a tener cuidado pensando en que mañana él va a estar en otro lugar y más bien el investigado o un amigo del investigado pueda estar en su lugar. [...] Entonces todo esto justificó que para los casos más emblemáticos se trabajara con la oficina de asuntos internos, un equipo civil que estuviera al margen de la policía.

(Ex Jefe de la Oficina de Asuntos Internos)

A esto hay que sumarle las insuficiencias en capacidad operativa y en tecnología para el adecuado ejercicio de la función de control. Hay un déficit numérico, pero al mismo tiempo hay una escasa capacitación y una pobrísima dotación de tecnología para hacer frente a la carga de demandas y quejas sobre actos de corrupción. Es claro que si no se puede tener un registro adecuado y un sistema de seguimiento y ubicación, los casos tendrán resoluciones menos elaboradas y reinará la dilación y el caos.

Ya en estructura física, por ejemplo las inspectorías son insuficientes totalmente. Normalmente un cuerpo de investigación en cualquier país del mundo sobretodo policial dedica entre 8 y 10 % de su personal a esto, en la policía la Inspectoría no llega al 2 o 3 % de grupo humano. Está pobremente especializado en estos temas porque como te digo van rotando, de hecho con honrosas excepciones mandan a lo peor de la institución a Inspectoría, es como una suerte de castigo.

(Ex Jefe de Asuntos Internos del MININTER)

Acá en Lima hay ocho efectivos que es muy reducido. Nosotros necesitamos un equipo descentralizado, vale decir un equipo de investigaciones, inspecciones, pero que hacen sus labores rutinarias, el equipo de investigación se dedica a investigar y ya no reciben denuncias, se norma un equipo. Y en esos 8 están incluidas las secretarías, el personal administrativo. Son los mismos que hacen las tareas, recepcionistas, reciben las denuncias las califican y las tramitan [...]. No hay dedicación exclusiva

(Inspector General de la Policía Nacional del Perú)

El problema fundamental es que tanto en la Inspectoría como en los tribunales disciplinarios, van arrumando a la gente que no les sirve. En vez de poner a gente capaz y honesta, meten a alguien que no tiene vara para ocupar un buen puesto.

(Ex Ministro del Interior)

Frente a esto, algunas alternativas para la solución que se han planteado están expresadas en las siguientes citas:

Se puede mejorar a través de la tecnología. De lo que más carece la Policía Nacional es de tecnología. Sería interesante crear una sola oficina exclusivamente para denuncias, con personal, con equipo moderno [...] tenemos muchas carencias, primero de efectivos, de personal [...]. Otra cosa: la tecnología.

(Inspector General de la Policía Nacional del Perú)

Normalmente los escuadrones anticorrupción de estos policías “internal affaires”, entrenan son captados para eso en un momento de su carrera y no vuelven a salir de ahí, porque tienen que tener algún tipo de protección, tienes que tener algún tipo de seguro para que cuando vuelvas a salir a la cancha no te revienten. Entonces eso es básico. [...] Un policía es un investigador natural por formación y por las cosas que va haciendo en su carrera, pero igual deberían fortalecerse esos mecanismos. Lo otro que se tiene que revisar, es la parte de procedimiento. Necesitas tener un cuerpo que este bien conformado, dotarlo de mayores recursos que realmente se convierta en una fuerza que represente al menos el 8% de la policía, que vuelva una norma que si funciona y ya internamente tienen que revisarse los procedimientos [...]. Mucha de la impunidad que hay en la policía es que los procedimientos no son claros

(Ex Jefe de Asuntos Internos del MININTER)

No podemos dejar de mencionar que es, tomando en cuenta las cuatro instituciones estudiadas, la Policía Nacional del Perú, de la que menos información hemos recibido<sup>20</sup>. Pese a la insistencia, los datos solicitados no han sido entregados y tampoco son incluidos en su portal web, donde se anuncia estadísticas en tramitación de casos de corrupción a las que es imposible acceder. Las siguientes citas acaso expliquen este gravísimo problema:

Si la policía tiene algún tipo de estadística esta debe ser muy pobre, basada en temas muy generales como cuántas personas estaban inmersas, el nombre de las personas, que yo recuerde no se guarda ninguna ficha. [...] Siempre hemos querido saber que grados son los que más faltas cometen [pero] es un trabajo medio pesado ponerse a revisar legajos a ver quien tiene y quien no tiene. [...] La data es muy poco confiable porque no está basada en un sistema general

(Ex Jefe de la Oficina de Asuntos Internos del MININTER)

---

<sup>20</sup> Solicitábamos como se podrá observar en los pedidos de información enviados que se adjuntan a este documento, entre otros datos, información sobre la clasificación de denuncias y quejas y los mecanismos para su monitoreo.

La verdad que eso es muy atrasado. No sé cómo estará ahora, antes era muy primitivo el sistema, además que la corrupción es muy fuerte, se roban expedientes. He visto casos en los que desaparecen completamente, no hay manera de rastrear lo que ocurrió, los antecedentes y las cosas. Es un sistema muy primitivo y muy sometido a la corrupción.

(Ex Ministro del Interior)

Por otro lado, la creación de la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior y la posibilidad de que esta se hiciera cargo de la investigación de casos de corrupción, originados en denuncias ante esa instancia o el órgano de control policial, no sólo evitaba los bemoles del control interno, casi siempre parcializado e ineficaz, sino que además aseguraba un diseño de competencias para la recepción e investigación de la denuncia o queja, que tendiera a una mejor resolución de los casos.

Asuntos internos en la época que yo estuve, en una época muy pequeña entró en una relación muy interesante con Inspectoría, en una relación de competencia. Una relación de coordinación. El resto del tiempo es una relación distante, fría.

(Ex Jefe de Asuntos Internos del MININTER)

Frente a esto, algunas ideas para mejorar ese sistema se presentan en las siguientes citas:

Crear un sistema exclusivo para esas denuncias. Y una mejor coordinación. El retraso comienza muchas veces con el proceso de las denuncias. No hay una oficina exclusiva. Y descentralizarlo en cuatro o en cinco sedes en Lima, incluido en el mismo Callao, hacer una oficina de denuncias a nivel policía nacional e Inspectoría general que se encarguen de procesar, tener sus abogados, tener todo para que vayan calificando las denuncias. Por lo menos en cada cono, que se cree una red de tal manera de esa oficina ya comiencen a llegar a los equipos porque lo que se ve actualmente simplemente lo tradicional, de ahí hay que traerla físicamente acá a la Inspectoría, pasarla a los equipos y todo esos plazos que van creando retrasos.

(Inspector General de la Policía Nacional del Perú)

Es sencillísimo, porque se trata de hacer lo que ya se hizo: poner a civiles al frente de la Oficina de Asuntos Internos y empezar una campaña de lucha contra la corrupción [...]. Hacer campañas como la de “a la policía se la respeta” para agarrar al pequeño delito que es el que más le molesta al ciudadano, poner a oficiales competentes al frente de los tribunales disciplinarios.

(Ex Ministro del Interior)

## 6. Conclusiones preliminares

- Como pasa en el resto de las instituciones estudiadas, los distintos procedimientos para la recepción y trámite de denuncias o quejas por corrupción, así como la designación de las oficinas encargadas de la investigación y sanción de los sujetos de control no son de conocimiento pleno por los ciudadanos y los mismos funcionarios policiales. Esto es así, pese a que la Ley 29356, Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú establece las infracciones y las correspondientes sanciones<sup>21</sup> y aun los procedimientos a seguir. Se repite en este caso, el que los procedimientos no son claros y accesibles al ciudadano común y por lo

---

<sup>21</sup> Clasificadas en el artículo 34° de la Ley en leves, graves y muy graves. Sin embargo, para el listado específico de estas infracciones la norma remite a unas tablas anexas donde también se señalan las sanciones correspondientes a cada infracción.

tanto éste prefiere muchas veces vías alternativas como la prensa o algunas organizaciones no gubernamentales.

- También queda claro que no existe una adecuada relación entre el órgano policial dedicado a la investigación y sanción por actos de corrupción (la Inspectoría General de la Policía) y la Oficina de Asuntos Internos para la recepción o inicio de oficio de investigaciones por irregularidades funcionales o caso de corrupción. Esto ha generado muchas veces situaciones de duplicidad funcional que generan dudas sobre las decisiones que tomen finalmente los órganos sancionadores. El Reglamento de la Ley de Policía Nacional del Perú es, en ese sentido, una norma confusa e imprecisa que no señala con claridad las competencias de una y otra oficina.
- Es evidente también en este caso que los órganos de control interno, no son garantía de un adecuado control institucional. No lo son en tanto quienes participan de ellos son también funcionarios policiales que, en el futuro, podrán ser sujetos de control de otros colegas. Por lo tanto, muchas de las denuncias o quejas que se presentan a los órganos de control, no activan mecanismos rigurosos de investigación que terminen en sanciones proporcionales a las infracciones.
- La existencia de la Oficina de Asuntos Internos y la Defensoría del Policía, venidas a menos en la actualidad, proveía a la institución de instancias extra institucionales que pudieran ser garantía de objetividad e imparcialidad en la tramitación y resolución de casos de corrupción o de vulneraciones a la ley.
- En cuanto al personal que participa de los órganos de control es preciso también hacer hincapié en la ausencia de capacitación y la escasa importancia que parece tener la condición de especialización de su personal.
- Finalmente, es preciso mencionar que la Policía Nacional del Perú no ha entregado información alguna sobre estadística de las denuncias o quejas presentadas ante la institución. Si esto se suma a la escasa transparencia que, en esta materia, caracteriza su portal web, podemos concluir que este tema no es percibido por la institución como uno de carácter prioritario.

## **VI. SOBRE LAS INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PROMOCIÓN DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS DE ACTOS DE CORRUPCIÓN**

La denuncia y la queja son mecanismos que funcionan como acción de control interna a las instituciones, pero también deberían funcionar como mecanismos de vigilancia de la sociedad civil. En efecto, estos canales están abiertos (como hemos visto en los capítulos anteriores), a la intervención de la ciudadanía como actor central en la vigilancia y control de los actos de corrupción de los funcionarios de las instituciones del Estado. Sin embargo, es claro que estos procesos son complejos, de alto nivel de burocratización, y en la mayoría de casos poco difundidos. Esto ha generado que, a pesar de la presencia de la sociedad civil en temas anticorrupción, se tenga ciertas ausencias en los temas específicos de los mecanismos de denuncia y queja.

La sociedad civil cumple un rol importante en este campo, pues debe generar mecanismos de accountability societal<sup>22</sup> para garantizar la estabilidad de los mecanismos de control. El accountability societal permite interpenetrar las formas de accountability vertical y horizontal en las instituciones. En otras palabras, los mecanismos verticales generan control punitivo, los mecanismos horizontales penetraciones que generan equilibrio intrainstitucional, pero estos pueden verse debilitados si se trata de espacios en donde las prácticas de transgresión son sistémicas y no hay un habitus de autoregulación. Las formas societales del control hacen que la estructura vertical y horizontal sean vigiladas por los intereses de la ciudadanía en general. Esto hace que la presencia de la sociedad civil en el campo de la queja y la denuncia sea fundamental.

Esta sección se dirige a hacer un inventario general de las iniciativas anticorrupción más resalantes de las organizaciones de la sociedad civil en el Perú. Ello, permite hacer el contraste con las estrategias que estas organizaciones han dedicado al tema de la queja y la denuncia, estudiando las percepciones de los expertos entrevistados, sus recomendaciones de acción y, finalmente, conclusiones generales de la sección.

### **I. Sobre las iniciativas de la sociedad civil en temas de lucha contra la corrupción**

Durante los años ochenta, las organizaciones de la sociedad civil se constituyeron en el Perú en grupos de derechos humanos. La mayoría de estos grupos surgieron para afrontar las enormes injusticias y violaciones a los derechos humanos que se cometían por ese entonces en el marco del conflicto interno entre el gobierno, Sendero Luminoso y el MRTA.

Existe una ya larga tradición de organizaciones de la sociedad civil dedicada al seguimiento de casos de ejecución extrajudicial, desaparición forzada, detenciones ilegales, siempre en función a derechos fundamentales relacionados a la vida o la libertad.

La década de gobierno de Alberto Fujimori no fue ajena a esa tendencia. A los sucesos de años pasados se sumó la constitución, desde el Estado, de nuevas herramientas para la lucha contra la subversión, que

---

<sup>22</sup> O'Donnell, Guillermo. "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política". En: *Revista española de ciencia política*. N° 11, octubre de 2004. pp. 11-31.

fueron vulnerando derechos fundamentales de los ciudadanos o poniéndolos en riesgo y se instituyeron nuevas condiciones procesales para los que afrontaran en su contra causas penales por delito de terrorismo. Esta nueva mirada no estuvo ajena del trabajo de las ONG, que abrieron su tradicional enfoque de revisión de casos de violación de derechos humanos para pronunciarse también sobre el diseño normativo que el Estado proponía para combatir la subversión. La corrupción por esos años no era todavía materia de estudio de estos grupos organizados de la sociedad civil.

A la caída del gobierno de Alberto Fujimori y en coincidencia con el decaimiento de las acciones más sangrientas en el marco del conflicto armado, la mirada de muchas ONG se desvió hacia los derechos económicos, sociales y culturales y el tratamiento del problema de la corrupción. Las antiguas ONG de derechos humanos y algunas creadas con el fin específico de vigilar e investigar casos de corrupción, concentran en buena medida sus actividades e iniciativas desde inicios de la década pasada, en la lucha contra la corrupción y la búsqueda de un Estado con instituciones transparentes y cercanas a la ciudadanía, como herramientas de vigilancia. No en vano, la corrupción, desde un enfoque integral, atenta contra derechos fundamentales de los ciudadanos, es decir su ejecución es también violatoria de los derechos humanos.

El siguiente es un cuadro que da cuenta de algunas de sus principales iniciativas en esa materia:

ENTIDAD	INICIATIVA	ACTIVIDAD	LOGRO
Asociación civil Transparencia	Capacitación en vigilancia ciudadana contra la corrupción	Elaboración de material educativo para capacitación de voluntarios en vigilancia	La publicación de guías y formación de voluntarios permite la propagación del proceso de vigilancia
Ciudadanos al día	Informes CAD	Desarrollo de informes periódicos con diversa información de análisis de transparencia y vigilancia	Permite contar con información respecto del estado de diversas instituciones respecto a la transparencia y control anticorrupción
PRO ETICA (incluye a cuatro organizaciones: Transparencia, Comunidad Andina de Juristas, IPYS y ADEX)	Índice de Percepción de la Corrupción	Se realiza una encuesta anual de ámbito nacional	Permite contar con una evolución de la percepción nacional respecto de la corrupción
	Red Nacional Anticorrupción	A través del establecimiento de la escuela nacional anticorrupción, se establece un espacio de formación e intercambio de experiencias	Lograr el fortalecimiento de espacios descentralizados de lucha contra la corrupción.
	Lucha contra la corrupción en zonas de emergencia	Se identifican y exponen los riesgos de corrupción en un escenario de reconstrucción post terremoto	Se fortalecen las capacidades institucionales municipales y de vigilancia de la población
	Plan anticorrupción en salud para regiones	Construcciones de planes anticorrupción para realizar vigilancia en el sistema de salud	Se descentraliza los procesos y permite el fortalecimiento en ámbitos diversos de la vigilancia ciudadana
IDL- Justicia Viva	Transparencia y lucha anticorrupción	Seguimiento a denuncias y casos	Seguimiento de casos de corrupción judicial
GTCC (grupo de trabajo contra la corrupción.	Vigilancia e investigación	Informes periódicos respecto de casos judiciales y	Permite contar con alertas de vigilancia anticorrupción, a

Agrupa a 17 organizaciones)		análisis político de la contingencia (vigilancia)	través de investigaciones e informes de análisis de la contingencia
-----------------------------	--	---	---

Aquí podemos ver una pequeña muestra de algunas iniciativas de la sociedad civil. La mayor parte de las iniciativas encontradas pertenecen al consorcio Pro ética (se ha seleccionado una muestra de entre los varios proyectos), en dicho consorcio confluyen asociaciones civiles como Transparencia, el Instituto Prensa y Sociedad, u otras entidades como la Comisión Andina de Juristas y ADEX. Esto se explica porque Pro ética se ha creado con el fin explícito de avanzar en la lucha anticorrupción. Sin embargo, las iniciativas concretas de otras entidades son escasas y generalmente se resumen en la denuncia pública, pero la labor de seguimiento no se concluye. Algunas iniciativas tienden a la capacitación y al seguimiento de entidades específicas como las relacionadas a la salud o educación. La mayor parte de las iniciativas de seguimiento se limitan a poner la información a disposición del ciudadano.

Lo anterior nos lleva a concluir que si bien varias organizaciones en el país se encuentran trabajando en temas anticorrupción, las iniciativas que desarrollan no están orientadas al estudio de la denuncia como instrumento fundamental para ese propósito, sino que apuntan en su gran mayoría a la capacitación en vigilancia (pero sin ejercerla) o a la denuncia y seguimiento de casos emblemáticos.

## 2. Iniciativas y ausencias de la sociedad civil en temas de denuncias y queja de actos de corrupción

Las iniciativas de la sociedad civil en temas anticorrupción son diversas y, como hemos visto, se han aglutinado en acciones en los últimos quince años. Sin embargo, las iniciativas no han tenido concentración en el tema específico de la denuncia y la queja. Ello hace que las estrategias de promoción de los mecanismos, la investigación académica sobre este tema o el advocacy en las instituciones del Estado, sobre la queja y denuncia no tengan la concentración que otras iniciativas han tenido en la lucha contra la corrupción. En esta línea, existe una idea común entre los expertos entrevistados de diversas instituciones en donde se percibe que las iniciativas de la sociedad civil han sido escasas en temas de denuncia y queja:

Desde la sociedad civil no recuerdo ninguna iniciativa interesante [...], nada salvo las denuncias [periodísticas], pero de ahí nada. [...] No, de las ONG no recibimos. Sería importante que ellos también participen para mejorar el sistema de control.

(Inspector General de la PNP)

Que yo recuerde no, tal vez cuente quizás el seguimiento que hacen los medios de ciertos casos emblemáticos, pero fuera de eso yo no recuerdo. Pero eso es básicamente un seguimiento contingente, no hay sistematicidad en el seguimiento de casos para nada.

(Ex Jefe de la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior)

Por supuesto [la organización de la sociedad civil] salió del escenario, nunca más se metió, ni los ministros que vinieron firmaron un convenio con ellos, ni ningún otro ministerio. Los ahuyentó. ¿Quién se va a meter en eso si finalmente vas a terminar embarrado, enjuiciado? [...] No pues, es imposible. Es inútil, nunca van a aceptar eso, jamás van a aceptar, [...] qué van a aceptar que haya una vigilancia de la sociedad civil respecto a las compras, licitaciones, nunca lo van a aceptar.

(Ex Ministro del Interior, experto en temas policiales)

No tienen una participación clara que yo recuerde. Al menos no en los temas de denuncia... hay iniciativas más de promoción de la ética, pero cosas más prácticas no recuerdo.  
(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

Hasta donde yo sé, no sé si ha hecho un mapeo del PJ, ni presentar denuncias.  
(Experto en temas de corrupción en el Poder Judicial)

No conozco las iniciativas [de la sociedad civil] en estos temas, no en la denuncia ni en la queja. [...] En cuanto a participación si bien es cierto está estipulado en nuestro ROF, pero como resultados, nada  
(Jefa de la Unidad de Desarrollo de la OCMA)

La verdad es que son casos aislados, no hay un fiel acompañante que sepamos que nos va a proporcionar denuncias, que va a ser como un canal. No, no he visto la participación de la sociedad civil.  
(Jefa de la Oficina de Orientación en Quejas y Denuncias de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público)

Nosotros de nuestra parte hemos puesto en la televisión que colaboren, pero de parte de la sociedad civil no [conozco].  
(Auditora de la Gerencia de Denuncias y Acciones Especiales de la Contraloría)

Ahora, esta percepción de ausencia no desconoce las iniciativas que se han acercado al tema de la denuncia y la queja en asuntos de corrupción, y permiten, en las percepciones de los expertos entrevistados, reconocer algunas acciones que se han presentado en los últimos años. La tabla siguiente muestra un esquema de estas iniciativas generales, las acciones que se han implementado y los problemas que han presentado (desde la perspectiva de los expertos).

**Tabla 10: Percepciones sobre las iniciativas de la sociedad civil en el tema de denuncias y quejas sobre corrupción**

INICIATIVAS LIGADAS A LA DENUNCIA O QUEJA	ACCIONES DE LAS INICIATIVAS	PROBLEMAS DE LAS INICIATIVAS
1. Presencia en instituciones a través de veedurías	-Veedurías en Poder Judicial  -Representantes de la sociedad civil en la OCMA	-No funcionan ni han reportado acciones -Los representantes no asisten
2. Promoción de la ética pública	-Pacto ético con los estudios jurídicos promovido por la Universidad Católica	-Los estudios no han firmado el pacto ético
3. Capacitación de funcionarios y servidores públicos	-Charlas sobre ética y corrupción en instituciones del Estado	-Las charlas no son sistemáticas, no hay programa
4. Quejas sobre funcionarios en las instituciones del Estado	-Fiscalización de resoluciones judiciales (IDL) -Quejas sobre funcionarios -Denuncias sobre actos de corrupción en instituciones del Estado	-Son eventuales  -Han implicado denuncias a las ONG y ello ha hecho que se retiren de esta acción.
5. Denuncias periodísticas	-Difusión de casos de corrupción a	-Son eventuales

Se presentan entonces cinco ejes de iniciativas en la sociedad civil reconocidas por los expertos en temas de denuncia y queja anticorrupción. Por un lado, se reconoce la existencia de iniciativas que permiten la presencia de la sociedad civil en organismos de control del Estado. Se mencionan aquí la presencia de las veedurías en el Poder Judicial, y también la representación que tienen las Universidades y el Colegio de Abogados en la OCMA. Sin embargo, también se reconoce que se trata de iniciativas que no han tenido seguimiento debido a la ausencia de estos actores en las reuniones, en iniciativas concretas y no hay reporte de las acciones y resultados.

Esa es la función que tiene la sociedad civil hoy día. La ley de control en mi concepto, decía que en la OCMA y en las ODECMAS tiene que existir la participación de la sociedad civil. En mi concepto era para que tomen las decisiones, para decir si tiene que sancionar o no. Aquí le han dado presencia como veeduría.

(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

La oficina de control de la magistratura tiene representantes de la sociedad civil que es un representante del colegio de abogados, un representante de las universidades privadas, un representante de las universidades públicas, y un representante del poder judicial de los magistrados supremos cesados. Por la parte remunerativa, a los supremos cesados no les conviene venir, y los otros tres que siempre están ahí justo ahora se van a reincorporar porque ya se cumplió su ciclo que son 3 años y ya están viniendo los nuevos. Pero en cuanto a participación si bien es cierto está estipulado en nuestro ROF, pero como resultados, nada.

(Jefa de la Unidad de Desarrollo de la OCMA)

Por otro lado, un segundo grupo de iniciativas se disponen en el rótulo de la promoción de la ética pública. Aquí se recuerda una acción concreta de la Universidad Católica, en la que se promocionó la firma de un pacto ético entre los estudios de abogados, pero esta no ha sido firmada por la mayor parte de los estudios, lo que expresa la ausencia de un logro concreto en el tema.

Es el tema de, siempre se ha dicho que no hay corrupción sin corruptor. Y los corruptores de mayor envergadura son los estudios. Hay un proyecto de la Universidad Católica, del decano concretamente, de un pacto ético de estudios jurídicos para no acudir a prácticas de corrupción como herramienta, como instrumento de trabajo. Esa es una lista que ha pasado para la firma de los estudios, y averíguate tú, porque yo creo que esto debe difundirse: nadie lo ha firmado.

(Experto en temas de corrupción en el Poder Judicial)

Asimismo, las iniciativas que refieren a las actividades formativas, la capacitación en temáticas especializadas anticorrupción han sido relevantes, sin embargo, se reconoce que se trata de iniciativas aisladas, que no responden a un programa orgánico que se mantenga en el tiempo.

La política más interesante que hubo fue “a la policía se la respeta”, fue el programa más importante de los últimos años, más interesante en lucha contra la corrupción que tuvo un efecto aunque sea mínimo en su momento y que cambió un poquito las cosas [...]. Lejos de ese programa no recuerdo nada. Y de la sociedad civil menos, una que otra ONG que va a la policía a dar charlas de ética, que particularmente no es que desprecie la ética, pero creo que la ética no se da en una charla, se construye en casa, en la formación, que es otro tema que es básico.

(Inspector General de la PNP)

Difusión. Nosotros de nuestra parte hemos puesto en la televisión que colaboren, pero de parte de la sociedad civil no [conozco], porque vienen a veces personas naturales, o sea hay mucho desconocimiento. La mayor parte de las asociaciones está acá en Lima o en algunas provincias. Pero de los pequeños, de los distritos, no, hay un total desconocimiento.

(Auditora de la Gerencia de Denuncias y Acciones Especiales de la Contraloría)

De repente [la sociedad civil se puede involucrar con] charlas con expositores especializados en el tema, capacitación. Pero el Perú es pobre en esa materia, tendríamos que traer expertos de otros países que están más avanzados en temas de anticorrupción, no tenemos mucho.

(Jefa de la Unidad de Desarrollo de la OCMA)

Una de las iniciativas de la sociedad civil que aparece como un tema relevante y reconocido por los expertos refiere a la presencia de diversas organizaciones en el ejercicio de la denuncia y la queja. Es decir, no se trata de iniciativas programáticas dentro de líneas de investigación para la denuncia, tampoco de programas de vigilancia organizados y sistemáticos, sino más bien, de acciones concretas a través de denuncias y quejas específicas en casos concretos. Ello muestra la presencia, importancia y posibilidades de la sociedad civil, tanto en su rol vigilante, como en la puesta en marcha de mecanismos de participación en la promoción de la ética. Sin embargo, también evidencia la ausencia de sistematicidad de estos procesos.

Por otro lado, se reconoce iniciativas que intentaron establecer convenios con alguna organización de la sociedad civil para generar mecanismos de vigilancia institucional, y establecer mecanismos de control involucrando a organizaciones no gubernamentales (como el caso de Proética), pero que fueron frustrados por diversos problemas relativos a presiones políticas, inestabilidad de los puestos en la función pública, etcétera.

Nosotros tuvimos una iniciativa en la reforma policial con la sociedad civil que fue pedir ayuda a Proética y el resultado fue que yo terminé enjuiciado en 20 procesos [...]. Esa fue una iniciativa, que creo que fue la más importante que se hizo a nivel del Ministerio del Interior y de todo el gobierno en esa época: poner a la sociedad civil para controlar procesos internos que por lo general eran muy corruptos. Ahí se firmó primero un convenio general para mirar todo lo que ocurría en el Ministerio del Interior, después se hizo uno específico para la compra de los uniformes que era la más grande que se iba a hacer, y Proética participó desde el comienzo. [...] Y todo eso quedó ensuciado por obra de un corrupto que defendía sus intereses particulares porque quería entrar a la licitación y no pudo y armó todo un escándalo desde el congreso para atacar eso, atacar a Proética y finalmente logró su objetivo. Me tuvo a mí años en procesos. Por supuesto, Proética salió del escenario, nunca más se metió, ni los ministros que vinieron firmaron un convenio con ellos, ni ningún otro ministerio. Los ahuyento. Quién se va a meter en eso si finalmente vas a terminar embarrado, enjuiciado.

(Ex Ministro del Interior, experto en temas policiales)

A ver, hablando de acá a la oficina de atención al usuario tenemos una ONG que se llama “Valores contra la corrupción” que nos manda correos o nos presenta casos. Yo al principio pensé que se preocupaba por la sociedad civil, pero estaban más interesados en un caso del papá del dueño de la ONG [...]. Luego, nosotros como parte creo que hemos trabajado con la Defensoría del Pueblo, se hicieron varias ferias regionales. Después hemos tenido un caso de una comunidad nativa, era una ONG aquí está su nombre “Instituto internacional de derecho y de sociedad IDIS” ellos asumieron voluntariamente como representantes de la comunidad nativa. También el Instituto de Defensa Legal, el IDL, que también presenta quejas contra fiscales.

(Jefa de la Oficina de Orientación en Quejas y Denuncias de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público)

Iniciativas... Bueno ellos, por general, vienen a denunciar sobre presupuesto participativo, porque a ellos los convocan, por ley ellos tienen que reunirse con el alcalde, y luego el alcalde no hace caso, y hace las obras que le parece y no responde a los presupuestos participativos. Entonces, esa es una de las denuncias. [Pero] no conozco los mecanismos. Lo que hacen muchos de ellos es venir y nos solicitan, o nosotros les entregamos, “como hacer una denuncia” y entonces ellos lo refieren en sus comunidades, sitios, sus lugares.  
(Auditora de la Gerencia de Denuncias y Acciones Especiales de la Contraloría)

Sociedad civil... Pro-ética que acostumbra a hacer mapeos de riesgos de corrupción. Hasta donde yo sé no sé si ha hecho un mapeo del PJ. O presentar denuncias. No, no tiene esa función. El IDL como parte de la sociedad civil ha hecho fiscalización pero sobretodo de resoluciones judiciales un poco groseras. Un indicio que te puede marcar la corrupción es una decisión judicial grosera, no toda porque hay márgenes de discreción. Una decisión grosera puede ser motivo de investigación por OCMA incluso, porque claro eso refleja su incompetencia. No, un acto de corrupción pero si su incompetencia, yo estoy seguro que detrás hay un acto de corrupción.  
(Experto en temas de corrupción en el Poder Judicial)

Finalmente, el tema de las denuncias periodísticas aparece enfáticamente en las percepciones de los expertos acerca de las iniciativas de la sociedad civil. Ello implica para algunos reconocer que: i) las vías internas de vigilancia y control son estructuras corruptas, por lo que las iniciativas de la sociedad civil resultan poco efectivas, por ello se debe recurrir a denuncias establecidas por la investigación periodística; ii) la prensa tiene una actitud vigilante respecto a la irregularidades producidas en la administración estatal y está dispuesta a informar a la opinión pública de estos hechos. Sin embargo, estas consideraciones marchan de la mano con una percepción general sobre i) la manipulación de información por parte de la prensa, que si bien puede exponer públicamente casos de corrupción, lo hace debido a sus intereses específicos; ii) ello hace que las denuncias sean esporádicas, específicas, sensacionalistas y sin una agenda de vigilancia o promoción de la ética. Estas percepciones se ven reflejadas claramente en las siguientes citas:

El Rotafono de radio programa del Perú, también CPN y los canales de televisión que sacan denuncias. Esto nos permite tomar conocimiento de inmediato y actuar. Son imágenes que se propalan. Nosotros muchas veces acudimos a esos medios a pedir las imágenes para que sea más efectiva la investigación. Ellos graban todas las denuncias policiales, eso nos permite solicitarles esas imágenes como prueba de los hechos. La labor de los medios es fundamental, tanto escrito, hablado, televisión. En esos tres niveles. Las radios nos facilitan audio y los canales de televisión las imágenes. Y los periódicos que diariamente hacen los análisis, nos hacen conocer los hechos de conductas incorrectas. Ojo que nosotros también recibimos información de los mismos jefes de las unidades sobre el comportamiento del personal, sobre eso iniciamos el proceso.  
(Inspector General de la PNP)

Es más, te diría que los medios han tenido una actitud irresponsable ante estas cosas. Yo recuerdo que hicimos una investigación a un general en Ayacucho y a todo su séquito, probablemente una de las investigaciones más importantes que determinó la baja a un general de la policía por corrupción, cosa que nunca había pasado y no ha vuelto a pasar, y en paralelo hubo una denuncia de un comandante que el denunciaba que no lo habían ascendido por x motivos. El día de la conferencia de prensa hablamos una hora sobre este caso de corrupción explicando todo lo que sabía. Terminamos la conferencia de prensa y levantó la mano un periodista, preguntó un detalle y lo siguiente media hora fueron preguntando sobre el caso del comandante. Al día siguiente en todos los periódicos salió un recuadro chiquito (10 cm) sobre

el general, y la discusión sobre el comandante era todo lo demás. Entonces de que estamos hablando.

(Ex Jefe de la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior)

Yo soy consciente que esa es la labor de los medios de prensa: informar. Pero también muchas veces la prensa magnifica los hechos, cuando nos damos cuenta ya le dan una característica, un matiz, que no tenía. Cuando va la Inspectoría hasta a veces el ciudadano se retracta, porque muchas veces no es de la forma como lo ha reportado la prensa. Porque la prensa con el sensacionalismo y el ánimo de vender la noticia y tener más que vender, dan cuenta de algo que no era en la magnitud que ellos decían. Efectivamente, puede haber un hecho de parte del personal policial, pero no es en la forma en que ellos lo indican.

(Inspector General de la PNP)

Después del Ministerio, no hubo nada. Antes hubo también un teléfono 0800 para hacer denuncias, eso es una cosa que también se instaló y no sé si seguirá funcionando. Creo que no. Bueno, lo único que ha funcionado hasta cierto punto de la sociedad civil son los medios comunicación, denuncia sobre la corrupción en los medios de comunicación, hasta cierto punto. A veces han hecho lo que han querido a pesar del escándalo periodístico, pero esta vez ha frenado la primer licitación de patrulleros, los patrulleros chinos. Pero las otras también han pasado sin problema con sobre precio y todo, a pesar de las denuncias, igual lo han hecho. O sea, lo de la sociedad civil tiene un límite, porque si están amarrados con el Congreso y con el Poder Judicial, con las otras instancias, no pasa nada. No importa lo que diga la prensa, igual lo hacen. O sea que la idea de intervenir por parte de la sociedad civil es casi imposible en este contexto.

(Ex Ministro del Interior, experto en temas policiales)

Entonces, la sociedad civil aparece como un campo importante para la vigilancia y la promoción de los mecanismos de denuncia y control anticorrupción, sin embargo, también aparece como un conjunto de actores que no han tenido vínculo estable, profundo y sistemático en este tema. Ello no implica minimizar las acciones exitosas en otros campos de la lucha anticorrupción, pero sí a reconocer la ausencia de un programa organizado en torno a la denuncia y la queja como mecanismos específicos.

### **3. Recomendaciones de los expertos en el tema en la sociedad civil**

Las iniciativas en la lucha contra la corrupción, y en específico en la promoción de la vigilancia y el control a través de la denuncia y la queja han aparecido con relativa escasez, al menos en las percepciones de los expertos entrevistados. Ello sin embargo no implica que no se trate de una temática importante. En efecto, si bien se reconoce que existen pocas iniciativas o poco sostenidas, en relación al tema, se argumenta que es un asunto relevante y que debe ser reforzado. Por ello, los expertos han generado ciertas recomendaciones y han puesto énfasis en algunos temas puntuales.

Por un lado, se indica que la sociedad civil debe involucrarse en los temas de sensibilización, a través de campañas públicas de promoción de ética, difundiendo herramientas y mecanismos para la vigilancia ciudadana. Ello implica que la ciudadanía asuma una actitud crítica respecto a los actos de corrupción producidos por funcionarios del Estado, y aquellos que son promovidos por los propios ciudadanos.

A través de muchos medios, quizá a través de las campañas que hacen Ministerio Público. Campañas de sensibilización de la sociedad que hace con frecuencia, de pronto mayor difusión del área de prensa. Que yo sepa se han hecho charlas a los jóvenes para que estén preparados y tengan ese espíritu de denuncia, bueno después la página web. Pero haría falta algo que marque

la diferencia. De pronto con la vigencia de las nuevas fiscalías anticorrupción que han empezado recién la semana pasada pueda venir toda una campaña de alianza con la sociedad civil.

(Jefa de la Oficina de Orientación en Quejas y Denuncias de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público)

Creo que lo que debería tratar de hacer la sociedad civil es autosensibilizarse, darse cuenta y tomar conciencia de que son parte del problema. ¿Si todos tenemos brevete y respetamos la norma, los policías sobre que te van a coimear? Eso a nivel ciudadano. Creo que hay un asunción de responsabilidad que la población tiene que tomar sin llegar a decir que ellos son el problema, pero definitivamente el policía que te pide coima te la va a pedir porque estás en falta.

(Ex Jefe de la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior)

Por otro lado, al reconocerse la importancia de la prensa y de su labor como actor vigilante, los expertos recomiendan generar estrategias que permitan difundir con más precisión los casos investigados, manteniendo la objetividad y el rigor en las investigaciones.

Yo creo que ahí hay una tarea difícil porque es el actuar de la prensa y son los intereses de la noticia. No podemos ir a decirle a la prensa: “bueno, bajen las revoluciones a la noticia”, porque es la orientación que le dan cada uno de ellos. Simplemente, hacer un pedido para que sean más objetivos, que se concentren en la dimensión y realidad de los hechos.

(Inspector General de la PNP)

La prevención de los actos de corrupción aparece también como un tema importante. Antes que los mecanismos de denuncia y queja, algunos recomiendan que la sociedad civil tenga un rol activo en la prevención de los actos de corrupción.

La sociedad civil no está conectada con sus problemas, el problema de la justicia que es de altísimo nivel conectado con miles de personas que todas no están siendo atendidas. [...] Pero el tema va por otro lado. La labor de control es ex post, si es que hubo o no una inconducta funciona. La idea es que el modelo funcione bien, que el juez resuelva en su plazo, que se construyan modelos de control preventivo: que el juez sepa que va a ser castigado, que no va a ser lo que le da la gana y el que puede controlar al final es el propio usuario. Si es que no hay incentivo para que el litigante resuelva y denuncie, y entonces quien canaliza estas denuncias para que los jueces sean investigados, lo que queda es la verificación de oficio. En realidad lo que tendría que ocurrir es que el sistema funcione mejor. La queja que es la manera en la que el usuario llega para que sea sancionado opera porque a criterio del usuario el juez funciona mal. Pero si tuviéramos protocolos en lo que se indica que debes actuar de una manera y en el momento de investigación no se cumplen, entonces tendrías que ser sancionado. Entonces lo que implica son procesos de trabajo que deben ser respetados. Por ende, el juez debe ser supervisado para que la resolución llegue, para que el proceso se siga con claridad, donde hayan procesos estandarizados, y si se sale de su procesos debe ser sancionado.

(Ex Secretario Técnico de la CERIAJUS)

Finalmente, uno de los temas fundamentales en las recomendaciones recae en la promoción de la vigilancia y la denuncia. En efecto, la sensibilización y capacitación, así como la vigilancia sobre la prensa refieren en última instancia a la promoción de la denuncia y la queja en las diversas instituciones del Estado. La sociedad civil tiene un papel importante en esta tarea en las percepciones de los expertos.

Siempre he considerado la fiscalización sobre resoluciones judiciales, sobre presuntos indicios de enriquecimiento indebido, estar atento y comunicarlo. Claro se necesita sociedad civil organizada, más o menos especializada en estos temas, porque hay que conocer la idiosincrasia del poder judicial que tiene autonomía. Hay que saber los límites, hasta dónde penetramos. Tampoco hay canales para que la sociedad civil participe, este sistema de denuncias anónimas. No las hay, claro se pueden presentar y se registran pero no es que se promuevan en buzones de sugerencias. Que pueden venir de los ciudadanos comunes y corrientes.  
(Experto en temas de corrupción en el Poder Judicial)

Ahora, como sociedad civil organizada lo que sí puede haber es un monitoreo de los casos más importantes, los temas más sensibles como podría ser el seguimiento de las páginas de la policía en lo que son compras, y el reclamo constante de que esas páginas digan lo que tienen que decir. El seguimiento de los casos emblemáticos y comisariás por atropellos, escoger a lo mejor algunos temas.  
(Ex Jefe de la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior)

#### **4. Conclusiones preliminares**

- La sociedad civil aparece como un actor importante en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, en la percepción de los expertos entrevistados no se reconoce iniciativas sistemáticas en el tema de la promoción y difusión de la denuncia y la queja institucional como mecanismos de vigilancia. Así, si bien existen algunas iniciativas inventariadas, se reconoce que estas no han tenido constancia y sistematicidad en sus acciones, y obedecen, más bien, a acciones esporádicas y a casos específicos de denuncia (sobre todo de corte periodístico).
- Por otro lado, si bien existen diversas razones para la ausencia de la sociedad civil en la promoción de mecanismos de denuncia y queja para temas anticorrupción, es claro evidenciar que se asume que su papel es importante. De ahí que se recomienda que la sociedad civil tenga una participación más sistemática, estable y profunda en el desarrollo de actividades formativas en temas de denuncia, de difusión sobre los procedimientos de queja y denuncia en la ciudadanía, y en la participación vigilante de las instituciones.
- Lo anterior sugiere la demanda de mecanismos de vigilancia en los que la sociedad civil tenga presencia constante. Sin embargo, esto implica reconocer que para implementar y ejercer estos mecanismos, se requiere de información sistemática, clara y ordenada, que sea transparente y de acceso público. Sin la información, que en muchas ocasiones es limitada y poco profunda, como se ha visto en los capítulos anteriores, la vigilancia ciudadana tiene severos límites.

## VII. CONCLUSIONES GENERALES

1. En principio puede advertirse un problema estructural en el diseño mismo del sistema de control – interno- y administrativo sancionador en las instituciones bajo estudio. En todas ellas (aunque en menor grado en la CGR, no porque sea un sistema más eficaz que los otros, sino porque entre todos es el que menos opera y se conoce) las modalidades de elección y conformación de los responsables de las oficinas de control institucional, resta autonomía e imparcialidad a las tareas de investigación y sanción de actos de corrupción. Tal conclusión se desprende del modo rotativo en que tales equipos son conformados, y por el hecho de que sus integrantes son finalmente funcionarios de la propia institución. Es decir, jueces, fiscales y policías que investigan y que posteriormente serán investigados por sus pares.

La aparente efectividad de mecanismos alternativos de denuncia, como la prensa, y la poca confianza que la opinión pública expresa respecto de estas instituciones, exige un necesario replanteamiento y organización de los sistemas de control actualmente vigentes. Sin duda, toda mejora en capacitación o tecnología, pasa antes por asegurar la suficiente autonomía, imparcialidad y compromiso institucional de quienes están a cargo de dicha función. Quizá reestructurar el sistema actual de control interno institucional, replicando el modelo que une a la CGR con sus respectivas OCI en cada entidad estatal, podría ser un primer referente a evaluar.

2. No obstante la observación de carácter estructural antes anotada, el sistema de control vigente en las cuatro instituciones bajo estudio carece de una adecuada difusión –en mayor o menor grado– básicamente en tres niveles: i) Información sobre la existencia de mecanismos de denuncia y/o queja sobre actos de corrupción y/o conducta funcional, ii) información sobre los procedimientos aplicables a este tipo de trámites, especificando los circuitos procedimentales aplicados a cada uno de ellos, y iii) mecanismos públicos de monitoreo sobre el avance y resultados de tales procedimientos.

Es preciso señalar que la advertida falta de información, podría contrarrestarse a través de estrategias eficaces de comunicación que no se agoten en la publicación de contenidos en las páginas web, sino que se orienten a que estos –contenidos– sean efectivamente conocidos, consultados y comprendidos por la ciudadanía. En todos los casos, la información debe integrar los tres niveles de difusión anteriormente especificados.

3. Aunque en algunas instituciones existe mayor dispersión normativa que en otras con respecto a la regulación de sus respectivos procedimientos de control, tal regulación proyecta en la actualidad un sistema enmarañado de mecanismos de queja y denuncia que por críptico no es accesible para el ciudadano común. Como consecuencia de ello la acción y concurso de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción se ve seriamente mermada. Frente a ello, conjuntamente a la sobreentendida claridad y precisión que debe caracterizar a toda norma legal, ésta o todas aquellas vinculadas a los mecanismos de queja y denuncia por actos de corrupción institucional, requieren de una presentación amigable, precisa, ilustrativa y detallada que facilite su comprensión y aplicación por todo ciudadano.

Tal presentación, a modo de orientación al ciudadano, requiere además de una adecuada difusión según los términos descritos en el punto anterior. De ese modo, y tomando como referencia los casos bajo estudio, podrían superarse los problemas de difusión de los textos ilustrativos contenidos en la página web del Ministerio Público; podría superarse la ausencia de información amplia y detallada sobre los mecanismos de control interno aplicables a los propios funcionarios de la CGR; podría mejorarse y difundirse la presentación que sobre los mecanismos de denuncia y

queja contiene la página web de la PNP; y, finalmente, podrían conocerse la multiplicidad de procedimientos que en dicho rubro (queja y denuncia) se encuentran vigentes en el Poder Judicial.

El caso específico del Poder Judicial, podría tomarse como ejemplo para advertir, como la multiplicidad de procedimientos en una institución, terminan por favorecer la impunidad de actos de corrupción, precisamente por dificultar su denuncia y seguimiento, o lo que es peor, su adecuada comprensión. En este caso, lo críptico surge de lo complejo e incomprensible, siendo que –en el caso del PJ– los esfuerzos de difusión y orientación anteriormente aludidos, deben complementarse con un necesario aporte hacia la reducción y simplicidad de los procedimientos vigentes.

4. Los mecanismos de control y trámite de la denuncia y/o queja institucional, deben abandonar la lógica de procedimiento administrativo sancionador para la cual resultan funcionales, y servir de insumo para una auténtica política de lucha contra la corrupción. Para ello, debe procurarse la profesionalización de la función de control y dotarla de todo el soporte técnico y tecnológico para una labor de análisis útil no sólo para la investigación de casos concretos, sino para la identificación y estudio de conductas delictivas, operatividad de redes criminales y, entre otros, la prevención de actos de corrupción, como objetivo prioritario, en contraposición a la limitada y reactiva actuación ex post enmarcada en la lógica de procedimiento-sanción anteriormente aludida.

En relación a este mismo punto, habría que señalar de modo específico, que la profesionalización de las tareas de control, se refiere a la especialización –y permanente capacitación– del personal a cargo de esta función y su incorporación a una línea de carrera que le asegure estabilidad y posibilidades ciertas de actuar con imparcialidad e independencia de criterio.

Por otro lado, con relación al soporte técnico y tecnológico, nos referimos a contar con los equipos necesarios para el desarrollo de eficaces tareas de investigación, así como de un sistema de registro donde se almacene, organícese y sistematice toda la información generada a partir de las quejas funcionales y denuncias presentadas. Es a partir de este registro que será posible el trabajo de análisis y cruce de información requeridos para la prevención de actos de corrupción, además de la aplicación de estrategias más eficaces de indagación y hallazgo de este tipo de ilícito.

5. Como es lógico, el registro cualitativo de la información generada a través de los trámites de denuncia y queja funcional, conlleva a un mejoramiento del registro cuantitativo administrado por cada entidad. Como se ha podido observar al comentar cada institución bajo estudio, el registro estadístico proporcionado por cada entidad resulta limitado e insuficiente, y no proporciona indicadores útiles para conocer y evaluar la realidad particular y desarrollo de las tareas de control desplegadas en cada una de ellas. La creación del registro y la sistematización de información que este permitiría, superaría ampliamente el tipo de información y estadística actualmente disponibles, cuya insuficiencia limitó en gran medida el trabajo de campo desplegado para la elaboración de presente informe.
6. En lo que respecta al plano más logístico y operativo, debe asignarse el personal adecuado (en cantidad) para el desarrollo de la función, reduciendo al mínimo los problemas comunes de sobrecarga laboral e insuficiencia de personal. No está de más decir que tal asignación de recursos humanos, de hacerse efectiva, constituiría un indicador concreto sobre la voluntad política de las instituciones involucradas, de priorizar la labor de control interno y lucha real contra la corrupción en sus respectivas instituciones.
7. Dentro del plano logístico, y siguiendo la lógica de reducción de innecesaria sobrecarga laboral, resulta imprescindible crear competencias diferenciadas con respecto al trámite de denuncias y quejas funcionales susceptibles de investigación y sanción administrativa y/o penal, de aquellas referidas a expresiones de disconformidad con respecto al servicio prestado por la entidad. Con

esto último, nos referimos a la necesaria creación de oficinas o módulos de defensa del usuario que asuman la atención inmediata de problemas menores o cotidianos, cuya derivación a los equipos de calificación y tramitación de quejas funcionales y/o denuncia terminan por representar más del 70% de casos sujetos a su competencia.

8. Por último, debemos concluir que las limitaciones en el acceso a la información que en diferentes niveles fue advertida en las cuatro instituciones bajo estudio, sugieren la necesidad de mejorar los niveles de transparencia con que debe conducirse cada una de ellas. Más aún cuando el tema en cuestión se vincula al de lucha contra la corrupción, lo que debería motivar una mayor atención y preocupación.

Sin duda, tal mejora se lograría tomando en cuenta las observaciones y comentarios contenidos en cada una de las conclusiones precedentes, e incluso aquellas que de modo preliminar fueron incluidas en el análisis efectuado por cada institución. En ese sentido, consideramos que las estrategias de comunicación y difusión que sean puestas en marcha; las facilidades y documentos orientadores que aproximen al ciudadano al entendimiento de normas y procedimientos; el aporte de personal debidamente instruido; y, entre otros, la información e indicadores generados a partir del sistema de registro propuesto en el punto 5, permitirán el logro de dicho objetivo.