



REPORTE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

MAYO 2017 • AÑO I • Nº 1



RADIOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

La Defensoría del Pueblo combate la corrupción desde un enfoque de atención de los derechos fundamentales. En su misión de protección ciudadana, y para reforzar su línea de acción en la ética pública, ha creado la nueva Adjuntía de Lucha Contra la Corrupción, Transparencia y Eficiencia del Estado (Adjuntía Anticorrupción).

REPORTE
LA CORRUPCIÓN
EN EL PERÚ



RADIOGRAFÍA
DE LA
CORRUPCIÓN
EN EL PERÚ



Sumario

6 El rol de la Defensoría del Pueblo en la lucha contra la corrupción

9 Mapa de la corrupción
Algunos casos de corrupción en las regiones

14
La corrupción en cifras

18 La corrupción al detalle: las investigaciones sobre empresas constructoras brasileñas
*Relación de casos en las procuradurías
Alertas de corrupción en la Contraloría*

26
Fraude a la ley: la IIRSA Sur y una exoneración sin justificación

29
Derecho de acceso a la información: evaluación de los portales de transparencia

33
La planificación de la política anticorrupción en el Estado

27
Desacumular procesos para acumular impunidad

37 Propuestas presentadas por la Defensoría del Pueblo en la lucha contra la corrupción

PRÓLOGO

La corrupción tiene mil rostros, mil caminos, mil trucos y miles de cómplices para acceder a los fondos públicos, perpetrar sus actos y escapar con impunidad. La gran corrupción es el abuso del poder público en las instancias más elevadas del Estado para obtener ganancias indebidas. La corrupción de nuestro tiempo, globalizada y en contubernio con el sector privado se ha convertido en una de las principales amenazas de la democracia y la gobernabilidad, en la medida que su accionar afecta los derechos humanos de millones de personas.

Hace unos años, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos lo expresó con contundencia: “La corrupción mata [...]. El dinero que se roba anualmente a través de la corrupción alcanzaría para alimentar a los hambrientos del mundo 80 veces [...]”.

En el Perú se estima que por corrupción se pierden más de doce mil millones de soles al año, dinero que serviría para alimentar largamente a todos los pobres del país. “La corrupción les niega su derecho a la alimentación y, en algunos casos, su derecho a vivir”, concluye el Alto Comisionado de la ONU. Así, la corrupción tiene costos altísimos en derechos y consecuencias enormes que ninguna sociedad puede soportar indefinidamente.

Los acontecimientos revelados en los últimos meses nos sumergen de nuevo en nuestra realidad. La corrupción que tenemos, que nos asalta, no viene solo del Brasil, ni es solo pública, ni tampoco es reciente. Es una lacra que hace mucho se ha institucionalizado, echando raíces profundas en todas las instancias del aparato estatal. Para combatirla no alcanza la indignación, las declaraciones vacías y los planes que no se cumplen.

Es paradójico pero, a menudo, los problemas complejos tienen como primer paso de solución una acción sencilla. Por elemental que parezca, el primer paso es conocer a qué nos enfrentamos. Para ello debemos generar información, identificar patrones de conducta, sus diferentes modos de actuar –dependiendo del sector y las áreas más sensibles del Estado–, identificar los mecanismos de control más eficientes, pero también aquellos que no están funcionando, y un largo etcétera que solo conoceremos si implementamos una administración pública basada en el aprendizaje.

En un reciente trabajo, Joseph Stiglitz sostiene que lo que diferencia a los países desarrollados de los que no lo son es su capacidad para aprender e incorporar este aprendizaje a sus políticas públicas, la virtud de aprender de la experiencia y nuestra propia historia.

Por ello la Defensoría del Pueblo ha decidido publicar el “Reporte de la Corrupción en el Perú”, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática mediante la generación de información y la creación de aprendizajes que hagan posible no solo el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, sino también la incorporación de buenas prácticas para la toma de decisiones en favor de las personas y no de intereses particulares.



Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del Pueblo



Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 394-398
Lima, Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: defensor@defensoria.gob.pe
Página web: www.defensoria.gob.pe
Facebook: Defensoría del Pueblo – Oficial
Twitter: Defensoría_Perú
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, mayo del 2017
1000 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú 2017-04564.

Impreso en los talleres gráficos de MCF Soluciones Integrales EIRL
UVR chalet 50-F, Rimac (mayo del 2017)

Este reporte ha sido elaborado por el equipo del Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas de la Defensoría del Pueblo, integrado por los comisionados: Marcia Aguila Salazar y Jim Pissani Segura; las consultoras Susana Chia Odar y Melissa Valle Molina; July Armas Rojas, asistente administrativo-legal; y Ana Navas Bustamante, practicante; todos y todas bajo la dirección de Porfirio Barrenechea Cárdenas, jefe del Programa. También se contó con el aporte de Percy Castillo Torres, comisionado de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad; Mónica Callirgos, jefa del Programa de Descentralización y Buen Gobierno; Fiorella Rodríguez, comisionada de dicho Programa; y de Martín Cabrera Marchán, asesor de la Alta Dirección.

Edición: Fabrizio Tealdo Zazzali
Diseño y diagramación: César Fernández / duckfacestudio.com

12 600
MILLONES DE SOLES
se pierden anualmente por actos de
corrupción. Representa aproximadamente
el 10% del presupuesto nacional.

1. El rol de la Defensoría del Pueblo en la lucha contra la corrupción

¿Qué es la corrupción?

La historia nos muestra que la corrupción no es un problema reciente. Mientras las malas prácticas se van haciendo más frecuentes, la capacidad del Estado para frenarle el paso parece verse reducida. No por nada la corrupción es considerada uno de los principales problemas que enfrenta el país. La ciudadanía desconfía de la autoridad y de las instituciones, y de la efectividad del sistema de justicia para luchar contra la corrupción.

Sin embargo, muchas veces el ciudadano se muestra tolerante a los actos de corrupción, y esta “normalización” de las conductas corruptas reduce su capacidad de indignación y la motivación para involucrarse en la lucha contra este flagelo a través de la denuncia o de algún otro mecanismo de participación ciudadana.

Se hace evidente, entonces, que para luchar contra la corrupción es necesaria la actuación conjunta del Estado y de la ciudadanía. De ahí que este reporte busque informar al ciudadano acerca de esta problemática, e involucrarlo en la lucha contra ella.

Son muchas las definiciones de corrupción que se manejan en el ámbito público, académico y jurídico.¹ Desde la Defensoría del Pueblo definimos a la corrupción como el mal uso del poder público, entendido como el incumplimiento de los principios del buen gobierno, así como de los preceptos éticos presentes en la sociedad. Los actos de corrupción tienen el propósito de obtener ventajas o beneficios indebidos para quien actúa o para terceros, en perjuicio del bienestar general.

El Informe “Defensoría, Ética pública y Prevención de la Corrupción” señala los principios del buen gobierno afectados por la corrupción. Estos son: i) la participación, ii) la transparencia, iii) la responsabilidad, iv) la rendición de cuentas, y v) la sensibilidad a las necesidades y aspiraciones de la población.²

*La Defensoría
del Pueblo
fomenta el buen
gobierno con
la finalidad de
fortalecer la
institucionalidad
democrática.*

[1] Por ejemplo, una definición jurídica de los actos de corrupción es la siguiente: “[...] aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber institucional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extra-institucional, cualquiera sea su naturaleza [...]”. Recuperado de http://www.contraloria.gov.ec/CEPAT/doc/cartagena/Conferencia_Dr_Jorge_Malem.pdf

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



Derechos humanos y corrupción

La corrupción provoca vulneraciones, directas e indirectas, sobre los derechos de las personas y la comunidad. Las violaciones directas se dan cuando los actos de corrupción afectan el ejercicio de derechos fundamentales. Así, por ejemplo, la desviación de fondos dirigidos a comprar medicamentos influye en su desabastecimiento, afectando –directamente– el derecho a la salud de los pacientes. Las afectaciones indirectas se producen cuando la corrupción ocasiona posteriores hechos que también lesionan derechos, como la mala construcción de un puente. En este caso, el acuerdo encubierto entre un funcionario público y un contratista para que aquel lo favorezca otorgándole la buena pro sin que su propuesta técnica sea la más idónea, puede llevar a que el colapso o deterioro prematuro de un puente afecte el libre tránsito de las personas.

El impacto de la corrupción es aun mayor sobre los derechos de las personas y los grupos que se encuentran en estado de vulnerabilidad, como las personas en situación de pobreza, los adultos mayores, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, entre otros.

Este flagelo también impide la concreción de dos deberes primordiales del Estado establecidos por la Constitución: garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general de los ciudadanos (artículo 44º). Por ello, consideramos indispensable incorporar la perspectiva de los derechos fundamentales en las políticas de prevención y lucha contra la corrupción, lo que implica la necesidad de fortalecer nuestra línea de trabajo referida al cumplimiento del deber de la administración estatal, con un enfoque integral que involucre el aspecto preventivo y de sanción, y la generación de información que no solo facilite el diseño y ejecución de políticas públicas, sino también la toma de decisiones.

Competencias de la Defensoría del Pueblo en la lucha contra la corrupción

El mandato constitucional de la Defensoría es proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Dado que la corrupción afecta derechos fundamentales, y que un acto de corrupción implica el incumplimiento de los deberes públicos (que puede repercutir incluso en la adecuada prestación de servicios públicos), la Defensoría del Pueblo tiene competencia para intervenir en la lucha contra la corrupción.

La consecuencia más gravosa de la corrupción es la afectación de derechos fundamentales.

En materia anticorrupción, la actuación de la Defensoría del Pueblo se desarrolla de tres maneras: i) atención de quejas presentadas por la ciudadanía ante la vulneración o el riesgo de vulneración de sus derechos fundamentales, generada por la actuación irregular de quienes ejercen poder público; ii) incidencia en las políticas públicas a través del estudio y la investigación de temas generales y recurrentes que afectan los derechos de un número significativo de personas, y que tienen como finalidad recomendar ante los órganos de la administración estatal la atención y

solución de estas problemáticas; iii) promoción de la ética pública y la lucha contra la corrupción, a través de capacitaciones y la difusión de material informativo a los funcionarios y servidores públicos, a la sociedad civil y a la ciudadanía en general.

La Defensoría del Pueblo no se arroga las competencias que otras instituciones ya tienen encomendadas en materia anticorrupción. Por el contrario, es un colaborador crítico en las actividades que realizan estas entidades. Su finalidad es fortalecer la institucionalidad democrática mediante el fomento del buen gobierno, la generación de información que haga posible la creación de una plataforma que facilite no solo el diseño, ejecución y seguimiento de políticas públicas sino también la toma de decisiones.

Importancia de una Adjuntía Anticorrupción en la Defensoría

Desde su creación, la Defensoría ha trabajado arduamente en la restitución de los derechos ciudadanos afectados por actos de corrupción. Ahí donde un estudiante era impedido de ingresar a clases porque no compró los libros en aquella librería adonde el profesor lo direccionó, hubo una actuación de nuestra institución para que no se afecte el derecho a la educación. Ahí donde un paciente de un hospital era coaccionado para atenderse en la clínica privada del médico, la Defensoría salvaguardó el derecho a la salud. Son innumerables las intervenciones defensoriales con el objetivo de defender los derechos y evitar actos de corrupción.

No obstante los esfuerzos de la Defensoría y de otras instituciones, el problema de la corrupción desborda al país. Va desde los más altos funcionarios hasta los mandos medios y bajos de los gobiernos regionales y municipales. Una de las razones que incentivan esta problemática es que el proceso de descentralización no ha sido acompañado con el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización de las entidades competentes.

Las cifras son alarmantes. Ex presidentes, ministros, autoridades regionales y locales atraviesan procesos y sentencias por delitos contra la administración pública. Por tal razón, la Defensoría del Pueblo considera necesario fortalecer sus acciones en materia anticorrupción, con el fin de contribuir con la superación de esta grave crisis nacional.

La lucha contra la corrupción, transparencia y eficiencia del Estado se enfrenta de manera indistinta desde las diferentes unidades orgánicas de la Defensoría. Sin embargo, dada la magnitud de la problemática y sus consecuencias, es indispensable que exista un órgano del más alto nivel institucional.

Así, es necesaria la creación de una adjuntía que aborde a profundidad los temas que afectan a los derechos de los ciudadanos. Su objetivo será contribuir en la lucha contra la corrupción a través de la generación de información y supervisión de la política anticorrupción, denuncia ciudadana y seguimiento de casos, promoción de la ética pública y el derecho de participación, transparencia y buen gobierno, así como la elaboración de lineamientos de intervención, e informes y publicaciones destinados a contribuir en la solución de los problemas estructurales del país.

Este nuevo órgano llevará el nombre de Adjuntía de Lucha Contra la Corrupción, Transparencia y Eficiencia del Estado, creada el 21 de abril de este año.

Una de las líneas de trabajo será la emisión del Reporte de la Corrupción en el Perú, que dará cuenta de los casos de corrupción que se encuentran en el sistema de justicia, y los considerados en alerta, que serán los que han merecido informes que alerten situaciones de riesgo elaborados por la Contraloría General de la República o alguna comisión del Congreso. En el reporte también se incluirá información estadística de casos, presentaremos el mapa de la corrupción, las actuaciones e informes que viene realizando la Defensoría del Pueblo, entre otros.

Un objetivo cercano es la constitución de un centro de información especializado en materia anticorrupción, transparencia y buen gobierno, para contribuir en la formulación de estudios y la formación de especialistas en la materia.

La nueva Adjuntía se abocará también a la creación de redes escolares y universitarias para la promoción de valores cívicos, imprescindibles para evitar y combatir la corrupción. Asimismo, por medio del desarrollo de talleres y cursos se espera forjar entre los funcionarios públicos una cultura de transparencia y rendición de cuentas, actitudes necesarias para la construcción de un Estado al servicio del ciudadano.

La reforma de la justicia como elemento esencial para combatir la corrupción constituirá uno de los ejes de trabajo de la nueva Adjuntía, puesto que su implementación es fundamental para avanzar en esta tarea.

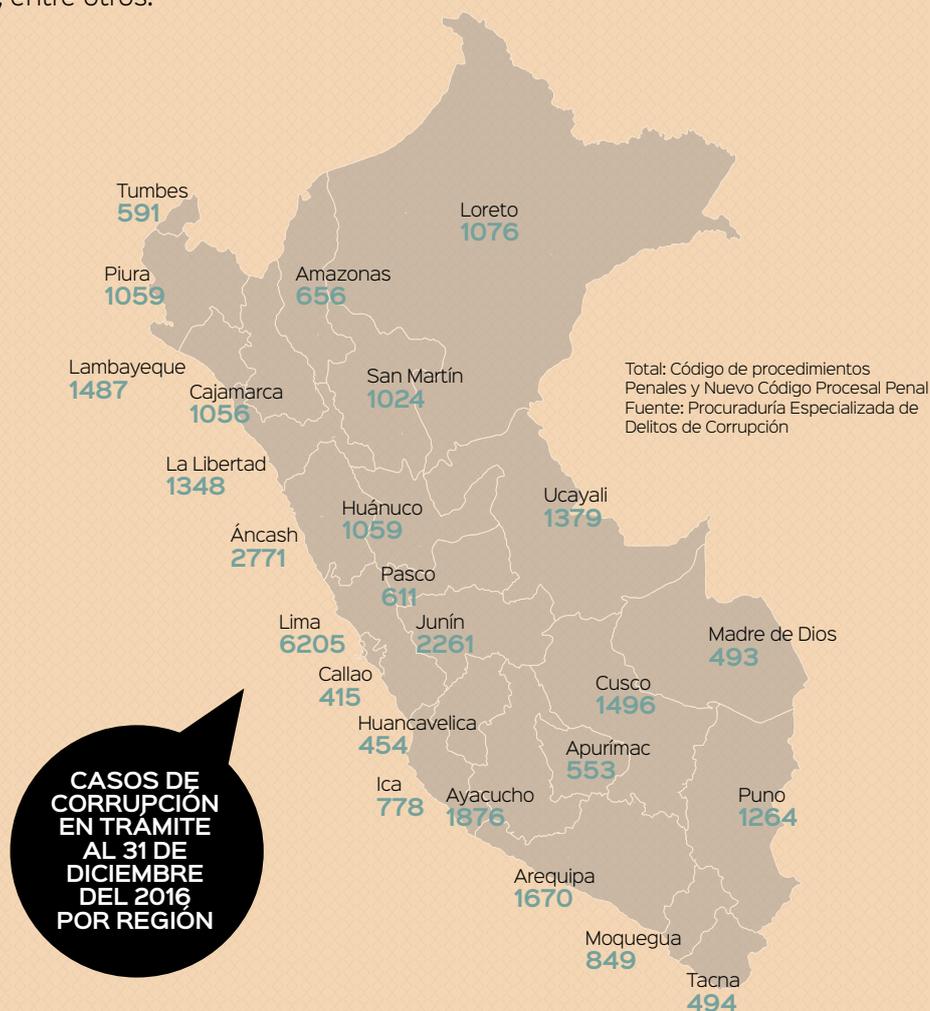
La Adjuntía Anticorrupción brindará información, supervisará la lucha contra la corrupción y fomentará una cultura de transparencia en funcionarios.



2. Mapa de la corrupción: 32 925 casos

El presente mapa muestra los casos de corrupción que se encuentran en trámite en la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción, al 31 de diciembre del 2016. Se trata de casos que están en investigación en el Ministerio Público y el Poder Judicial.

Un mapa de la corrupción es una herramienta útil que permite identificar las regiones en las que el sistema anticorrupción debe poner mayor atención y en las que las instituciones públicas deben reforzar las actividades de prevención. En los siguientes reportes, el mapa se irá nutriendo de información relacionada a delitos, tipos de sentencias, monto del daño patrimonial al Estado, entre otros.



La corrupción, un flagelo descentralizado

En el marco de las Elecciones Regionales y Municipales 2014, la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción emitió un informe³ que dio cuenta de que el 92% de los alcaldes (1699 de 1841) estaban siendo investigados por delitos contra la administración pública, tales como peculado de uso, malversación de fondos, negociación incompatible y colusión. Más del 50% de los alcaldes provinciales (454) y distritales (1245) que estaban siendo investigados postulaban a la reelección.

En el referido informe también se dio cuenta de 429 ex alcaldes provinciales y 1326 ex alcaldes distritales que estaban siendo investigados por los mismos ilícitos penales. De acuerdo con la Procuraduría, Áncash era la región con mayor cantidad de funcionarios investigados (46 alcaldes provinciales y 146 distritales). Le siguen La Libertad (42 alcaldes provinciales y 80 distritales) y Cusco (41 alcaldes provinciales y 96 distritales).

Según la información remitida por la Procuraduría, las entidades agraviadas con mayores casos de corrupción son las municipalidades provinciales y distritales. En tercer y cuarto lugar se encuentran la Policía Nacional del Perú y los gobiernos regionales.

Los ex gobernadores regionales también han sido involucrados en actos de corrupción, e incluso algunos de ellos ya cuentan con sentencia condenatoria. Son los casos, entre otros, de:

- El ex gobernador regional de Tumbes (2011-2014), sentenciado a once años de prisión efectiva por los delitos de colusión, cohecho y asociación ilícita para delinquir.
- El ex gobernador regional de Loreto (2011-2014), sentenciado a seis años de prisión efectiva por colusión.
- El ex gobernador de la región Áncash (2015-2016), sentenciado a cinco años de prisión efectiva por el delito de colusión desleal.
- El ex gobernador regional del Callao (2007-2010), sentenciado a cinco años de prisión efectiva por colusión agravada.
- El ex gobernador de la región Ucayali (2007-2014), sentenciado a cinco años de prisión efectiva por el delito de negociación incompatible.
- El ex gobernador regional de Cusco (2011-2013), sentenciado a cuatro años de prisión suspendida por colusión ilegal y negociación incompatible.
- El ex gobernador regional de Ayacucho (2011-2015), sentenciado a cinco años de prisión efectiva por negociación incompatible.

Entre los casos más recientes de corrupción, en los que hay investigaciones en curso, se encuentra el del Gobernador Regional del Callao (2011-2017), en prisión preventiva por dieciocho meses por los presuntos delitos de tráfico de influencias y lavado de activos; y el Alcalde Distrital de Chilca (2015-2017), detenido y por quien se solicita 36 meses de prisión preventiva por los presuntos delitos de lavado de activos, extorsión, cohecho pasivo y colusión en organización criminal.

En marzo del 2015, el Congreso de la República aprobó la reforma constitucional que impide que los alcaldes y presidentes regionales (ahora gobernadores regionales) puedan reelegirse inmediatamente. La finalidad es prohibir que las autoridades hagan mal uso de los recursos (económicos, logísticos, humanos, de infraestructura) del Estado en el intento de reelegirse.

Para evitar que las autoridades hagan mal uso de los recursos, el Congreso aprobó la reforma constitucional que impide que los alcaldes y gobernadores regionales puedan reelegirse inmediatamente.

[3] La información fue declarada ante los medios de comunicación por el entonces Procurador Cristian Salas. En vista de que el informe no está disponible en el portal web, y conociendo la disposición de la cooperación interinstitucional, se ha solicitado a la Procuraduría una copia del mismo.



Algunos casos tipo de corrupción en las regiones

En esta sección se presentan algunos casos tipo de corrupción en las regiones. El objetivo de mostrar esta información es construir una tipología de casos de corrupción, tales como el empleo de testaferros para contratar con el Estado, la contratación de empleados fantasma, la manipulación de expedientes técnicos, la microcoima, el robo de combustible, la documentación falsa para sustentar gastos no existentes, entre otros. La tipología que se irá construyendo permitirá fortalecer las actividades de prevención de las instituciones afectadas. Esta información surge de la labor realizada por las oficinas defensoriales que revisaron las carpetas fiscales y los expedientes judiciales de estos casos.

Cabe precisar que estos casos no son una muestra representativa del universo de denuncias que están siendo investigadas en cada una de las regiones.

Amazonas: Contrataciones que no cumplen el perfil exigido para el puesto

El Gobierno Regional de Amazonas contrató a una persona en el cargo de Director de Desarrollo Turístico y Económico de la Unidad Ejecutora ProAmazonas. Supuestamente, no se habría tenido en consideración el perfil exigido por el Manual de Operaciones del Programa. En febrero del 2016 se presentó una denuncia penal contra la funcionaria en cuestión y contra el Vicegobernador regional, por el presunto delito de nombramiento o aceptación indebida del cargo. La investigación se encuentra en curso.

Áncash: Pedido de 'coima' a trabajador a cambio de pago de beneficios sociales

El Administrador de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) Ocros solicitó el pago de 200 soles a un ex trabajador, a cambio de entregarle un cheque por concepto de vacaciones truncas. El hecho fue comunicado a la Fiscalía Penal de Ocros, que en coordinación con la Fiscalía Anticorrupción y la Dirección contra la Corrupción (Dirccor) de la PNP realizaron las gestiones para intervenir al funcionario en el momento de la entrega del dinero. El funcionario fue detenido en flagrancia. La denuncia penal se interpuso en febrero del 2017, por el delito de cohecho pasivo impropio. El caso está siendo investigado por el Ministerio Público. Se dictaron nueve meses de prisión preventiva.

Apurímac: Presentación de documentos falsos para justificar gastos no realizados

Algunos funcionarios de la sede central del Gobierno Regional de Apurímac se habrían apropiado de fondos de proyectos de inversión obtenidos mediante "encargos internos". Para justificar el egreso habrían utilizado comprobantes de pago, simulando adquisiciones de materiales de construcción, útiles de escritorio, y otros bienes no recibidos por la entidad, así como servicios no prestados. Se estima que el perjuicio generado es de S/ 650 350. En marzo del 2016, el Ministerio Público dispuso el inicio de diligencias preliminares por los delitos de peculado y falsedad ideológica. En diciembre se formalizó la investigación preparatoria contra seis imputados, por el plazo de ocho meses.

Ayacucho: Pacto ilícito entre funcionarios municipales y un proveedor

Funcionarios de la Municipalidad Distrital de Paras habrían concertado con un proveedor el otorgamiento de la buena pro del proyecto denominado "Construcción de Canal de Riego para la comunidad de Chahuchura, Maraysara, San Isidro, San Antonio, San Martín de Paras y Huayhuacco". El expediente técnico muestra serias deficiencias, y también se han presentado irregularidades en la ejecución de la obra, que actualmente se encuentra paralizada. De acuerdo con cifras de la Contraloría General, se habría ocasionado un perjuicio económico de S/ 3,8 millones. El Ministerio Público se encuentra investigando el caso.

Cajamarca: Alcalde contrata con municipalidad empleando testaferros

El alcalde de la Municipalidad Distrital de Chirinos habría constituido dos empresas a través de testaferros, con la finalidad de que contraten con la comuna. Estas empresas se convirtieron en las principales proveedoras de bienes y servicios. Se estima que el alcalde se habría apropiado de cinco millones de soles bajo esta modalidad, motivo por el que se le dictó orden de prisión preventiva. Al encontrarse prófugo de la justicia, en febrero de este año fue capturado. Enfrenta una investigación penal por los delitos de asociación ilícita para delinquir, peculado, colusión, cohecho, entre otros.

Callao: Enriquecimiento ilícito de ex alcalde de Ventanilla

Se denunció que el ex alcalde de Ventanilla se habría enriquecido ilícitamente durante el periodo 2007-2014. Las investigaciones preliminares del Ministerio Público muestran indicios que dan cuenta de que el incremento patrimonial que registra el ex funcionario no se condice con los ingresos obtenidos durante su gestión.

Huancavelica: Contrataciones fantasma en el Gobierno Regional

A través de una denuncia ciudadana, el Ministerio Público tomó conocimiento de que en la Oficina Técnica del Régimen Disciplinario y Procedimiento Administrativo Sancionador del Gobierno Regional de Huancavelica se contrató a dos personas que no prestaron ninguno de los servicios establecidos. Sin embargo, sí cobraron sus honorarios con la conformidad brindada por el representante de esa oficina. En octubre del 2016 se formalizó la investigación preparatoria, la cual se encuentra en curso.

Junín: Apropiación de dinero de los programas sociales en el Banco de la Nación

Empleados del Banco de la Nación realizaron retiros y operaciones fraudulentas en las cuentas de ahorros de los beneficiarios fallecidos del programa social Juntos. La investigación penal está en curso. Se dispuso la formalización de la investigación preparatoria en setiembre del 2016.

La Libertad: Solicitud de dinero a familiares de los reclusos en el Penal de Trujillo

Un padre de familia que tiene a su hijo internado en el Establecimiento Penal de Trujillo, denunció que un grupo de policías solicita dinero a los visitantes, a cambio de hacerlos ingresar sin hacer cola o para permitirles ingresar más de una bolsa; de no entregar el dinero, les impiden el ingreso. La denuncia se presentó ante el Ministerio Público en junio del 2016, por el delito de cohecho pasivo propio. La formalización de la investigación preparatoria se dio en agosto contra cinco imputados.

Lambayeque: 'Coimas' a cambio de la aprobación de tesis

Los principales funcionarios de la Universidad Pedro Ruiz Gallo son acusados de que entre el 2012 y 2014, en la Facultad de Ciencias Histórico Sociales y Educación de la Escuela de Posgrado, habrían aprobado indebidamente alrededor de 1500 tesis a cambio de depósitos de dinero (de 1200 a 4000 soles) a las cuentas de los docentes. Se estima que habrían recaudado alrededor de 36 millones de soles. La Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Lambayeque tiene en curso una investigación por los presuntos delitos de peculado, cohecho pasivo impropio y asociación ilícita para delinquir. La denuncia se presentó en el año 2015, y recién se formalizó la investigación preparatoria en setiembre último.

Loreto: Abastecimiento irregular de combustible no utilizado

Miembros de la Policía Nacional de la Región Policial Loreto no estarían abasteciendo la cantidad correspondiente de la dotación de combustible asignado a sus vehículos, beneficiándose con ello. Un informe policial dio cuenta de los hechos. En julio del 2016, el Ministerio Público inició diligencias preliminares contra 14 investigados, por el presunto delito de peculado. La investigación sigue en curso.



Moquegua: Desmantelamiento de excavadora del Gobierno Regional

Una de las maquinarias de carga pesada más importantes del Gobierno Regional de Moquegua fue desmantelada, y su principal accesorio (el cucharón) estaría en una excavadora de propiedad del hijo del Gobernador, quien alquila esta maquinaria al Gobierno Regional a través de una empresa de la que es titular. La denuncia se presentó contra el Gobernador Regional en setiembre del 2015, por los presuntos delitos de colusión, peculado y negociación incompatible. El caso sigue en curso luego de que la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción interpuso un recurso de queja contra la disposición del archivo.

Puno: Contratación con el Gobierno Regional pese a impedimentos legales

La esposa del Gobernador Regional de Puno, no obstante estar impedida para contratar con esta entidad, habría sido favorecida en las contrataciones realizadas por la Dirección Regional de Educación, las UGEL de Huancané, Melgar y San Román, y por la Red de Salud de Huancané. Las contrataciones se habrían realizado con la injerencia del Gobernador Regional y de los funcionarios encargados del área de abastecimiento de las referidas unidades. El monto contratado ascendería a la suma de S/ 89 553. Se inició una investigación contra el Gobernador en la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Puno por el presunto delito de negociación incompatible. Las diligencias preliminares se iniciaron en noviembre último.

San Martín: Presentación de documentos falsos para justificar gastos no realizados

En julio del 2015, la Oficina Regional de Atención a la Persona con Discapacidad (Oredis) realizó el Primer Encuentro Cultural Deportivo Nacional Copa San Martín, en coordinación con la Municipalidad Provincial de Moyobamba. El Gobierno Regional de San Martín dispuso la asignación de fondos por S/ 1385 para el alquiler del coliseo, compra de medallas, diplomas, movilidad local y pago de premios. El Director de la Oredis presentó documentación para sustentar los gastos, sin embargo, se trataría de documentos falsos, ya que los gastos habrían sido asumidos por la Municipalidad Provincial de Moyobamba. El caso fue presentado ante la Defensoría del Pueblo, quien lo puso en conocimiento del Ministerio Público. En agosto del 2016 se iniciaron las diligencias preliminares, y en febrero del presente año se formalizó la investigación preparatoria contra el Director de la Oredis, por el presunto delito de peculado y negociación incompatible.

Tacna: Irregularidades en la ejecución de obra pública

En julio del 2014, una de las regidoras de la Municipalidad Distrital Alto de la Alianza presentó una denuncia penal contra el alcalde y el residente de la obra denominada "Construcción del Complejo Deportivo Recreativo y Acuático", con código SNIP N° 259427, por la presunta irregularidad en la ampliación del presupuesto. En su primera etapa, el proyecto ascendía a S/ 3'116 560. Posteriormente, el monto se elevó a S/ 7'447 476. El Ministerio Público dispuso el inicio de diligencias preliminares en agosto del 2014, por los presuntos delitos de malversación de fondos y negociación incompatible.

Ucayali: Contrataciones que no cumplen el perfil exigido para el puesto

El ex alcalde de la Municipalidad Distrital del distrito de Curimaná contrató a una bachiller en contabilidad para que asuma el cargo de Jefa de División de Contabilidad y encargada del área de División de Personal y Rentas. La contratación sería irregular porque la referida bachiller no cumple las condiciones mínimas del perfil en ninguno de los dos cargos, y además existiría una relación de parentesco en segundo grado de afinidad. En mayo del 2016, el Ministerio Público inició diligencias preliminares por los presuntos delitos de nombramiento y receptación ilegal del cargo, y negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo.

3. La corrupción en cifras

¿En qué consisten los principales delitos de corrupción?

Peculado

La figura del peculado se aplica cuando el funcionario o servidor público se apropia, utiliza en cualquier forma, para sí o para otro, dinero o bienes que se le hayan confiado por la condición de su cargo.

Colusión

Según la Real Academia Española, coludir significa establecer un pacto ilícito que acuerdan dos personas u organizaciones con el fin de perjudicar a un tercero, en este caso el Estado, cuyo patrimonio es afectado de manera directa.

Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo

Este delito se configura cuando el funcionario o servidor público, en forma directa o indirecta por acto simulado, se interesa indebidamente, en provecho propio o de un tercero, de cualquier contrato u operación en que interviene.

Malversación

Un funcionario o servidor público incurre en el delito de malversación de fondos cuando le da al dinero o los bienes que administra una aplicación diferente de aquella a la que están destinados, afectando el servicio o la función encomendada.

Cohecho activo

Incurre en el delito de cohecho activo quien ofrece, da o promete a un funcionario o servidor público un donativo, promesa, ventaja o beneficio. La contraparte de esta figura penal es el cohecho pasivo.

Cohecho pasivo

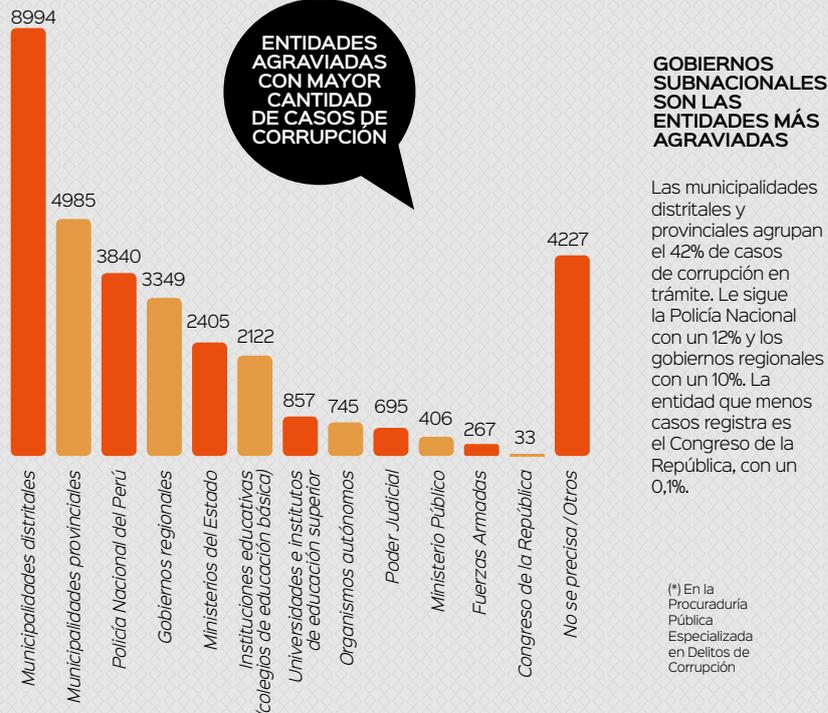
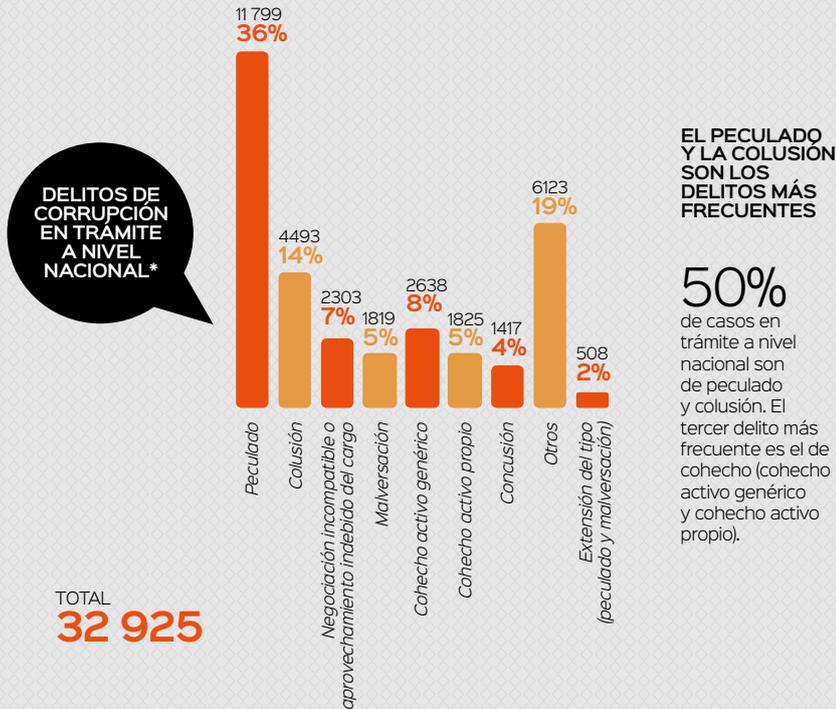
Este delito es conocido en términos coloquiales como 'coima'. Se da cuando un funcionario o servidor público acepta, recibe, solicita o condiciona su actuar a la entrega o la promesa de donativo o ventaja de parte de un ciudadano.

Concusión

Se configura cuando un funcionario o servidor público, abusando de su cargo, obliga o induce a una persona a dar o prometer indebidamente, para sí o para otro, un bien o un beneficio patrimonial.

Delitos de corrupción y estados procesales

La siguiente información, proporcionada por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, establece que a diciembre del 2016 existen 32 925 casos en trámite a nivel nacional. Esta cifra podría ser aun mayor, ya que existe una data oscura de delitos que no han sido conocidos, y no están siendo investigados ni sancionados.



**CASOS EN
TRÁMITE
SEGÚN
CÓDIGO PENAL
Y ETAPA
PROCESAL**



Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción

LA MAYORÍA DE CASOS SE TRAMITA BAJO EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL

En el 19% de casos en trámite al 31 de diciembre del 2016, se aplica el Código de Procedimientos Penales; mientras que en el 81% restante se aplica el Nuevo Código Procesal Penal.

**MÁS DEL 83%
SON SENTENCIAS
CONDENATORIAS**

En el año 2016, el Ministerio Público obtuvo 1284 sentencias en primera instancia sobre casos de corrupción en las Fiscalías Provinciales Corporativas Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios y las Fiscalías Provinciales Penales. Los distritos fiscales que registran un mayor número de sentencias son Lima Norte, Lima, Lima Sur y Junín.

| N° | Distrito fiscal | Condenatorias | Absolutorias | Total |
|--------------|-----------------|---------------|--------------|-------------|
| 1 | Amazonas | 6 | 1 | 7 |
| 2 | Áncash | 17 | 14 | 31 |
| 3 | Apurímac | 28 | 23 | 51 |
| 4 | Arequipa | 11 | 0 | 11 |
| 5 | Ayacucho | 59 | 14 | 73 |
| 6 | Cajamarca | 40 | 8 | 48 |
| 7 | Callao | 18 | 12 | 30 |
| 8 | Cañete | 2 | 1 | 3 |
| 9 | Cusco | 34 | 3 | 37 |
| 10 | Huancavelica | 19 | 11 | 30 |
| 11 | Huánuco | 32 | 3 | 35 |
| 12 | Huaura | 1 | 1 | 2 |
| 13 | Ica | 5 | 1 | 6 |
| 14 | Junín | 56 | 24 | 80 |
| 15 | La Libertad | 28 | 10 | 38 |
| 16 | Lambayeque | 12 | 0 | 12 |
| 17 | Lima | 149 | 12 | 161 |
| 18 | Lima Norte | 300 | 1 | 301 |
| 19 | Lima Sur | 78 | 2 | 80 |
| 20 | Loreto | 13 | 9 | 22 |
| 21 | Madre de Dios | 12 | 9 | 21 |
| 22 | Moquegua | 23 | 10 | 33 |
| 23 | Pasco | 8 | 4 | 12 |
| 24 | Piura | 21 | 5 | 26 |
| 25 | Puno | 36 | 1 | 37 |
| 26 | San Martín | 21 | 21 | 42 |
| 27 | Santa | 18 | 2 | 20 |
| 28 | Sullana | 5 | 3 | 8 |
| 29 | Tacna | 2 | 3 | 5 |
| 30 | Tumbes | 10 | 5 | 15 |
| 31 | Ucayali | 5 | 2 | 7 |
| 32 | Ventanilla | 0 | 0 | 0 |
| Total | | 1069 | 215 | 1284 |

Fuente: Ministerio Público

4. La corrupción al detalle: las investigaciones sobre empresas constructoras brasileñas

En el Ministerio Público

A continuación, los casos relacionados a la empresa Odebrecht que están siendo investigados por el Ministerio Público. En el cuadro se detallan los distritos fiscales y el número de casos a nivel nacional.

| N° | Distrito fiscal | Total | % |
|-------|-----------------|-------|--------|
| 1 | Áncash | 2 | 7,41% |
| 2 | Callao | 1 | 3,70% |
| 3 | Cusco | 3 | 11,11% |
| 4 | Lima | 17 | 62,96% |
| 5 | Loreto | 1 | 3,70% |
| 6 | Lambayeque | 1 | 3,70% |
| 7 | Madre de Dios | 1 | 3,70% |
| 8 | Piura | 1 | 3,70% |
| Total | | 27 | 100% |

Fuente: Ministerio Público

Del total de casos relacionados a Odebrecht, más del 48% está en etapa de investigación preliminar, mientras que en más del 18% se ha formalizado la investigación preparatoria.

| N° | Estado en el que se encuentran los casos | Total | % |
|-------|--|-------|--------|
| 1 | Archivado en parte | 1 | 3,70% |
| 2 | Investigación a cargo de la policía | 1 | 3,70% |
| 3 | Con acusación | 2 | 7,41% |
| 4 | Con investigación preliminar | 13 | 48,15% |
| 5 | Derivado a otras fiscalías por no ser corrupción | 3 | 11,11% |
| 6 | En audiencia | 1 | 3,70% |
| 7 | Formaliza investigación preparatoria | 5 | 18,52% |
| 8 | Sobreseimiento (archivo aprobado por el juez) | 1 | 3,70% |
| Total | | 27 | 100% |

Fuente: Ministerio Público

Los delitos relacionados a Odebrecht que se presentan con más frecuencia son el de concusión, cohecho y negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo.

| N° | Delito | Total | % |
|-------|--|-------|--------|
| 1 | C.F. (cohecho activo genérico) | 3 | 6,52% |
| 2 | C.F. (cohecho pasivo propio) | 6 | 13,04% |
| 3 | C.F. (negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo) | 8 | 17,39% |
| 4 | C.F. (tráfico de influencias) | 1 | 2,17% |
| 5 | Colusión | 13 | 28,26% |
| 6 | Peculado | 5 | 10,87% |
| 7 | Otros | 10 | 21,74% |
| Total | | 46 | 100% |

Fuente: Ministerio Público

La Procuraduría Ad Hoc para los casos Odebrecht tiene 19 casos en fase de investigación (al 13 de marzo del 2017).

Relación de casos en la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción y la Procuraduría Ad Hoc

La Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción, al 13 de marzo del 2017, tiene en fase de investigación 19 casos.

Cusco: casos relevantes de corrupción

Caso Hospital Antonio Lorena

· Hospital principal

El Proyecto “Mejoramiento de la Capacidad Resolutiva de los Servicios de Salud del Hospital Antonio Lorena Nivel III-1 Cusco”, con código SNIP 70876, fue declarado viable el 1 de julio del 2009.

De acuerdo a la información registrada en el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo del Sistema de Inversión Pública (Sosem), la obra se encuentra paralizada: el último reporte del cuaderno de obra data del 6 de marzo del 2015. En efecto, el Gobierno Regional de Cusco (GRC) resolvió el contrato de ejecución de obra con el Consorcio Salud Lorena, debido al incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la contratista, relacionadas con el retraso de la obra, que se encontraba por debajo del 80% de lo programado.

De la información recogida por la Defensoría del Pueblo en la Procuraduría Regional, la Procuraduría Anticorrupción del Cusco, el Ministerio Público y el Órgano de Control Institucional, se identificaron cinco carpetas fiscales por los delitos de colusión, peculado, malversación de fondos y negociación incompatible contra ex funcionarios para favorecer al Consor-

66%

ha variado el presupuesto inicial del proyecto.

5

carpetas fiscales se encuentran en la Fiscalía Especializada en delitos de corrupción de funcionarios.



Comisionados de la Defensoría del Pueblo hallaron graves problemas de infraestructura en la construcción del Hospital Antonio Lorena. El hospital de contingencia también presenta serias deficiencias, a pesar de tener pocos años de implementado.



cio Salud Lorena, conformado por la empresa brasileña OAS Ltda., y las empresas peruanas Motilima Consultores y Dextre-Morimoto Arquitectos SAC. El valor del proyecto a cargo del consorcio está valorizado en S/ 204,7 millones.

En la actualidad, dicho proyecto tiene nueve procesos arbitrales pendientes de resolver, cuyas pretensiones van desde el pedido de dejar sin efecto la resolución del contrato efectuado por la entidad, hasta la no ejecución de las cartas fianzas mientras no se realice el pago de una indemnización por daños y perjuicios al consorcio.

· Hospital de contingencia

Para garantizar el servicio de salud, la entidad proyectó paralelamente a la demolición y reconstrucción del Hospital Antonio Lorena, la construcción de un hospital de contingencia, en la modalidad de administración directa, que debía ejecutarse en un plazo no mayor a doce meses. Sin embargo, dicho plazo fue ampliado a 240 días más, concluyendo el 26 de febrero del 2013. La obra fue entregada el 11 de marzo y entró en funcionamiento el 30 de marzo, proyectado para 2 años.

El hospital de contingencia tiene una serie de problemas que le impiden prestar un servicio de calidad y en condiciones adecuadas. Desde que empezó a funcionar, presentó deficiencias como el colapso de desagües en la sala de operaciones o el mal funcionamiento de las instalaciones eléctricas y del sistema de evacuación de aguas pluviales, situaciones críticas en cualquier centro de salud, más aún en un hospital de referencia regional.

Además, su capacidad operativa es inferior a la del Hospital Antonio Lorena. Por ejemplo, de 232 camas con las que contaba, el hospital de contingencia tiene 172. A pesar de ello, la población atendida por el Seguro Integral de Salud se ha incrementado: de 20 303 atenciones en el 2012 pasó a 60 587 en el 2016.

En noviembre del 2016, el director del hospital solicitó al Gobernador Regional que se declare la emergencia sanitaria por peligro inminente, debido a que las instalaciones no son seguras y no está garantizada la prestación de servicios. El Gobierno Regional del Cusco solicitó a la Ministra de Salud la evaluación de las instalaciones e infraestructura existentes, la misma que se realizó en enero de este año.

Cabe señalar que le corresponde a la autoridad de Salud (artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1156) declarar la emergencia sanitaria a solicitud de los gobiernos regionales, locales o a iniciativa propia.

En marzo del 2016, la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso emitió el informe final de la investigación sobre las presuntas irregularidades cometidas por el Gobierno Regional del Cusco en el periodo 2011-2014, entre ellas las relacionadas a la ejecución del Hospital Antonio Lorena. Entre sus conclusiones se destaca que dos ex gobernadores regionales y el ex Gerente General del Gobierno Regional habrían cometido los delitos de colusión, negociación incompatible y peculado.

En el marco de las acciones de supervisión de la Oficina Defensorial del Cusco al Proyecto “Mejoramiento de la Capacidad Resolutiva de los Servicios de Salud del Hospital Antonio Lorena Nivel III-1”, nuestra institución formuló las siguientes recomendaciones:

- A la Ministra de Salud, evaluar la posibilidad de declarar la emergencia sanitaria del Hospital de Contingencia Antonio Lorena, y ejecutar las acciones necesarias para que el hospital opere en condiciones adecuadas, tomando como referencia lo reportado por el Director de dicho hospital.
- Al Jefe del Seguro Integral de Salud (SIS), evaluar la posibilidad de transferir presupuesto adicional para atender la compra de medicamentos e insumos, con la finalidad de mejorar la capacidad operativa del hospital de contingencia.
- Al Fiscal de la Nación, disponer las medidas necesarias para asegurar el correcto desarrollo de las investigaciones que viene realizando la Fiscalía respecto a los presuntos delitos cometidos en la ejecución del proyecto.

Caso Vía Evitamiento

El proyecto “Mejoramiento de la Transitabilidad Peatonal y Vehicular de la Avenida Evitamiento de la ciudad de Cusco”, con código SNIP 227531, fue declarado viable el 22 de noviembre del 2012, por el monto de S/ 305'988 582. Comprende el mejoramiento de la carpeta asfáltica, vías centrales para el transporte pesado y ligero, vías auxiliares, pasos a desnivel, señalización horizontal y vertical, iluminación de baja y media tensión, veredas, adecuación de sistemas de saneamiento básico, electrificación y desarrollo de programas de educación vial. El número de beneficiarios directos es de 410 963 personas.

En el año 2012, mediante el proceso de selección N° 013-2012-COPESCO/GRC convocado por el Proyecto Especial Regional Plan Copesco, se otorgó la adjudicación al Consorcio Vías de Cusco, conformado por la constructora Norberto Odebrecht S.A. Sucursal Perú y la empresa Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción S.A.C.

La ejecución de la obra se inició en julio del 2013 y debía culminarse el 15 de enero del 2015, pero al 31 de diciembre del 2014 presentaba un avance del 70% y solo se habían construido cuatro carriles, pese al incremento aprobado mediante las adendas suscritas por dos presidentes regionales. La obra no fue entregada en el plazo pactado, por lo que correspondía a la contratista pagar a la entidad una penalidad equivalente a S/ 27 millones, casi el tope máximo establecido por ley (10%).

Sin embargo, el 31 de diciembre del 2014, el ex Director Ejecutivo del PER Plan Copesco redujo las metas de la obra en más de 50 millones de soles, y también la estructura inicial de ocho a cuatro carriles, evitando así la aplicación de penalidades y favoreciendo a la concesionaria (Resolución N° 152-2014-DE-COPESCO/GRC).

Además, en abril del 2014 la empresa Odebrecht inició un arbitraje contra el Gobierno Regional del Cusco por 63 millones de soles por adicionales de obra, bajo el argumento de que el expediente técnico estuvo mal elaborado y eran necesarias obras complementarias.

Esta situación generó la investigación del proyecto, que se encuentra en la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios, por los delitos de concusión, peculado, negociación incompatible y asociación ilícita para delinquir. La investigación se encuentra en etapa preliminar. Comprende a ex funcionarios del GRC, ex directores ejecutivos del PER Plan Copesco, y representantes de la empresa Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción S.A.C.

El ex Director Ejecutivo del Plan Copesco redujo las metas de la obra en S/ 50 millones y la estructura inicial de ocho a cuatro carriles.

Alertas de corrupción de la Contraloría General de la República

Como resultado de las labores de control, la Contraloría General de la República, mediante los servicios de control gubernamental, envía alertas sobre la presencia de riesgos en los principales proyectos de infraestructura destinados al servicio público. Estos riesgos están referidos a retrasos o incumplimiento de metas, cronogramas u obligaciones contractuales, los mismos que pueden ocasionar ampliación del plazo, postergación de la obra y sobrecostos.

Diferentes equipos de la Contraloría están encargados del seguimiento de los proyectos de infraestructura destinados al servicio público. A continuación se presentan las principales obras y los riesgos advertidos por esta entidad.

Caso XVIII Juegos Panamericanos 2019

El 11 de octubre del 2013, la Asamblea General de la Organización Deportiva Panamericana (Odepa) encargó al Comité Olímpico Peruano (COP) la organización de los XVIII Juegos Paname-



ricanos 2019, a realizarse del 26 de julio al 11 de agosto del 2019. Se prevé la ejecución de 22 sedes, con 61 escenarios para la práctica de 75 disciplinas deportivas.

La Odepa y el COP firmaron el Acuerdo de Responsabilidades y Obligaciones para la organización de los Juegos, estableciendo posteriormente al Comité Organizador de los Juegos Panamericanos que se encargaría de la elaboración y aprobación del Plan Maestro del evento internacional, un documento de gestión a nivel estratégico que permite al Comité Organizador de los Juegos Panamericanos Lima 2019 (Copal) definir las acciones a seguir para concretarlo.

En el 2015 se nombró un nuevo Comité Organizador y se creó el Proyecto Especial para la Preparación y Desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos, encargado de programar y ejecutar la inversión pública en infraestructura deportiva en el marco del Plan Maestro.

Entre la fecha de designación como sede y la creación de la entidad que se hará cargo de la administración y acciones para su desarrollo, transcurrió 1 año y 4 meses, de los 6 años programados para concretarlos.

Riesgos advertidos

La Contraloría, mediante Oficio N° 00314-2017-CG/DC de fecha 17 de febrero del 2017, advirtió:

i) La ejecución de los principales proyectos no se está cumpliendo en los plazos establecidos en el Plan Maestro, lo que implica el riesgo de que los trabajos de infraestructura no se concluyan.

ii) El proyecto especial viene evaluando posibles modificaciones en cuanto a la ubicación de la infraestructura para la práctica de dieciséis deportes y once disciplinas para los Juegos Parapanamericanos, que implicarían la incorporación de cuatro nuevas sedes que aún no han sido definidas. Esta situación genera incertidumbre respecto a sus costos, alcances y cronogramas de ejecución.

iii) El proyecto especial, como parte del desarrollo del Plan Maestro, viene suscribiendo contratos de consultoría de estudios de preinversión y estudios definitivos, los mismos que presentan retrasos en la entrega y aprobación de los entregables.

Independientemente de las penalidades que se apliquen a los contratistas por los incumplimientos, esto afectará el inicio de las obras contempladas y, en consecuencia, la culminación oportuna de las obras de infraestructura necesarias.

No se ha concretado la contratación para las unidades auxiliares de la refinería, aunque la ejecución de contratos debió iniciarse el 20 de enero del 2015.

Caso Refinería de Talara

El Proyecto de Modernización de la Refinería de Talara tiene una inversión estimada en US\$ 4800 millones. A cargo del Consorcio Español Técnicas Reunidas S.A., su finalidad es producir combustible más limpio, implementando mecanismos de preservación de la calidad del aire y la salud pública.

Riesgos advertidos

La Contraloría remitió al Ministerio de Energía y Minas, en el marco del servicio de control simultáneo, el Oficio N° 00315-2017-CG/DC del 17 de febrero del 2017. El documento identifica que aún no se concreta la contratación para la construcción de las unidades auxiliares de la refinería –consistentes en la planta de hidrógeno, planta de ácido sulfúrico, planta de agua proceso y agua desmineralizada, planta de agua de mar y tratamiento, y planta de electricidad, vapor HP y MP–, no obstante que al 20 de enero del 2015 debió iniciarse la ejecución de los contratos.

Así, la demora viene afectando el cronograma de ejecución del proyecto, con un atraso de más de 2 años; incluso la Planta de agua proceso y agua desmineralizada ya tendría que haberse culminado y puesto en operación el 6 de febrero del 2017. Esta situación conllevaría a un desfase en la culminación de los trabajos y la puesta en operación del proyecto, ya que podría

afectar las actividades de comisionamiento, y la puesta en marcha y recepción de la construcción de las unidades de procesos, con los consiguientes sobrecostos, aspecto que el supervisor del proyecto (Consortio CPT) ha reportado en un informe del mes de diciembre del 2016.

Caso Línea 2 del Metro de Lima y Callao

El proyecto de la red básica del Metro de Lima y Callao es una infraestructura destinada al servicio público en la capital, proyectado como una red interconectada con seis líneas a través de un sistema de transporte moderno, seguro y eficaz.

La Línea 2 tiene una extensión de 35 kilómetros, incluyendo el ramal Av. Faucett–Av. Gambetta de la Línea 4, que dará acceso al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. Se desarrollaría en tres etapas: 1A, 1B y 2, y permitiría atravesar trece distritos en solo 45 minutos. Se prevé que más de medio millón de usuarios al día aborden los trenes en las 35 estaciones. El proyecto fue concesionado a la Sociedad Concesionaria del Metro de Lima Línea 2 S.A., por un plazo de 35 años, y con una inversión de US\$ 5658 millones.

Existen estudios definitivos de ingeniería del concesionario de la Línea 2 que aún no han sido aprobados.

Riesgos advertidos

- i) Retraso en la entrega de las áreas de concesión, generando dilaciones en el inicio de las obras respecto a lo establecido en el cronograma de ejecución y mayores costos al Estado.
- ii) Demora en la aprobación de los estudios definitivos de ingeniería por parte del concesionario, ocasionando retrasos en el inicio de las obras.
- iii) No se han entregado las áreas correspondientes al patio taller, lo que se debió hacer hasta el 2 de enero del 2015, impactando significativamente en la ejecución del proyecto.

Caso Aeropuerto de Chinchero

ProInversión, por encargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), adjudicó la concesión del nuevo Aeropuerto Internacional de Chinchero a la Sociedad Aeroportuaria Kuntur Wasi S.A. Con un plazo de concesión de 40 años, está encargada del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del aeropuerto, para atender el crecimiento sostenido del tráfico aéreo en Cusco y su potencial turístico, por un plazo de concesión de 40 años.

Riesgos advertidos

La Contraloría emitió un informe previo en el 2014 respecto a la versión final del proyecto de contrato, advirtiendo que no se había fijado un plazo para el cierre financiero, ni un tope para la tasa de endeudamiento, y que los estudios de perfil y factibilidad desarrollados en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) no analizaron otras alternativas para la ubicación del aeropuerto.

Respecto a este proyecto, en el 2014 la Contraloría emitió un informe previo respecto a la versión final del proyecto de contrato, advirtiendo que no se había fijado un plazo para el cierre financiero, ni un tope para la tasa de endeudamiento, y que los estudios de perfil y factibilidad desarrollados en el SNIP no analizaron otras alternativas para la ubicación del aeropuerto.

En el 2016, en relación al trámite de autorización del endeudamiento garantizado permitido (EGP) del Contrato de Concesión del Nuevo Aeropuerto Internacional de Chinchero, la Contraloría remitió al MTC, en el marco del servicio de control simultáneo, el Oficio N° 01882-2016-CG/DC de fecha 12 de octubre del 2016. En dicho documento identificó el riesgo potencial de incurrir en una causal de caducidad en la cláusula 9.2.1. del referido contrato, debido a que el cierre financiero se encontraba directamente vinculado con la autorización del EGP. El trámite de EGP no fue autorizado por el MTC.



Asimismo, señaló que era necesario determinar si durante el proceso de promoción del aeropuerto, los postores tuvieron conocimiento o acceso a los informes financieros elaborados por el consultor integral, que sustentaron la versión final del contrato de concesión; la generalidad del contrato no permitía identificar los supuestos aplicables para la estimación de la tasa “i”; y la aprobación de la tasa “i” estimada por el concesionario, podría diferir de los niveles de cofinanciamiento estimados por el Estado durante el proceso de promoción, debiendo cautelarse que no se afecte el equilibrio económico-financiero del proyecto.

Ya en el 2014, la Contraloría advirtió que no se habían fijado topes para el cierre financiero ni para la tasa de endeudamiento.

Por tal motivo, sugirió las siguientes acciones:

- i) Consultar a ProInversión si durante el proceso de promoción de la inversión, los postores tuvieron conocimiento o acceso a los informes financieros elaborados por el consultor integral.
- ii) De ser el caso, negociar con el concesionario la tasa de cierre financiero de pago por avance de obra (PAO) o su equivalente en el valor de la cuota PAO trimestral, a fin de no afectar el equilibrio económico-financiero.
- iii) Obtener la opinión del MEF ante la eventualidad de asumir un mayor monto del PAO trimestral o la posible afectación del equilibrio económico-financiero.

En relación a la firma de la adenda al contrato de concesión, la Contraloría no emitió opinión previa, puesto que no tenía facultad para hacerlo. Sin embargo, estaba acreditando una comisión de auditoría para verificar la consistencia de las opiniones de las entidades involucradas como el MTC, ProInversión y Ositran, la modificación del esquema de pago, entre otros aspectos.

5. Fraude a la ley: la IIRSA Sur y una exoneración sin justificación

Cuando una ley permite que en situaciones excepcionales una entidad pública pueda exceptuarse del cumplimiento de las reglas establecidas, es indispensable comprobar que existen razones que así lo justifiquen. En el caso de la exoneración de los requisitos técnicos al Proyecto IIRSA Sur tales razones no existieron, como se puede comprobar estudiando a fondo el Decreto Supremo N° 022-2005-EF.

Los proyectos de inversión pública, como las carreteras del Proyecto IIRSA Sur, tienen que cumplir una serie muy exigente de requisitos (como estudios técnicos) para que puedan ser ejecutados. Estos requisitos tienen por finalidad cuidar adecuadamente que el dinero de todos los peruanos sea utilizado de la mejor manera posible. Sin embargo, en circunstancias excepcionales, la ley permite dictar un decreto supremo para que tales requisitos no sean exigidos para un proyecto en particular.

El Proyecto IIRSA Sur fue exceptuado del cumplimiento de los procedimientos regulares de un proyecto de inversión establecidos por el Sistema de Inversión Pública (SNIP). Para conseguirlo, las autoridades se ampararon en la Ley N° 27293 del SNIP, que establecía que solo un decreto supremo puede exonerar el trámite del ciclo del proyecto.

Así, el Decreto Supremo N° 022-2005-EF fue aprobado en febrero del 2005, exceptuando de los trámites de la fase de preinversión al Proyecto IIRSA Sur.

La lectura de esta norma nos debería permitir conocer cuáles eran esas razones excepcionales que justificaban la exoneración de los trámites. Sin embargo, apenas señala en sus antecedentes que la aprobación de la excepción se explica en el Oficio N° 397/2004/DE—CI-RV/Proinversión, el cual “[...] justifica el tratamiento excepcional de los tramos incluidos dentro de la concesión del Proyecto Corredor Interoceánico Perú-Brasil-IIRSA Sur”.

Al revisar el oficio, lo único que encontramos fue que ProInversión le pide al Ministerio de Transportes y Comunicaciones “[...] realizar la gestión correspondiente, para exceptuarlo de los requisitos que se consideren pertinentes, dentro de los procedimientos establecidos en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública”. Más que una justificación que sustente una decisión de esta naturaleza, el oficio solo es un pedido para realizar un trámite sin expresar ninguna justificación.

Otro documento que llama la atención es el Informe N° 048-2005-MTC/09, del 17 de enero del 2005, dirigido por la Dirección General de Planificación y Presupuesto al Viceministro de Transportes. Dicho documento refiere que el proyecto cuenta con estudios de prefactibilidad y de factibilidad debidamente aprobados, y propone exonerarlo de los otros requisitos del SNIP. Nuevamente, no se expresa una razón que justifique la decisión. Lo único que se dice es que: “[...] a fin de dar paso a la ejecución del proyecto, este requiere ser exceptuado del cumplimiento del Ciclo del Proyecto de Inversión Pública a través de un Decreto Supremo [...]”.

Ante esta evidencia, la Defensoría del Pueblo concluye que el referido decreto supremo es un claro ejemplo de un cumplimiento meramente formal de una exigencia legal, ya que se trata de una norma carente de sustento o de una justificación técnica para exonerar un proyecto del trámite del SNIP. En otras palabras, podríamos estar frente a un fraude a la ley, pues se dispone una exoneración de trámites sin ninguna justificación real.



6. Desacumular procesos para acumular impunidad

La acumulación de procesos penales es una figura regulada por ley que procede obligatoriamente cuando varias personas aparecen como autores o partícipes del mismo delito. Si la imputación es a uno o más individuos por varios hechos ilícitos vinculados por una misma voluntad criminal, o si estos han ocurrido en tiempos o lugares diferentes, la acumulación podrá ser facultativa.

La justificación de la acumulación de procesos radica en la conexidad, objetiva o subjetiva, del delito y de los presuntos culpables, en la medida que ello no genere dilación en la resolución del caso.

De otro lado está la desacumulación, que procede excepcionalmente siempre que haya elementos suficientes (hechos, testimonios, pruebas) que puedan ser conocidos con independencia y que hagan posible resolver el caso sin mayores demoras que las propias de la investigación.

Es indispensable que la separación de procesos, de acusados o de delitos implique la necesidad de realizar diligencias especiales, de lo contrario, lo ideal sería mantener los procesos acumulados. Si bien la idea primigenia de separar procesos de investigación en casos complejos apunta a “facilitar” la investigación caso por caso, en la práctica ello puede acarrear perniciosas consecuencias como:

- i) Una visión escasa o recortada de los hechos materia de investigación.
- ii) La formulación de hipótesis incompletas o limitadas de la forma como se habrían cometido los delitos.
- iii) La incorrecta tipificación de los ilícitos, que podrían derivar en el archivamiento de los casos.
- iv) Estrategias de investigación equivocadas o diligencias inútiles.
- v) Que los hechos, finalmente, no se esclarezcan y, en consecuencia, se produzca impunidad.

Casos emblemáticos como el de la presunta red criminal de corrupción y lavado de activos asentada en el Gobierno Regional de Áncash, demuestra lo inconveniente que puede resultar la desacumulación de procesos sin el debido análisis de situación. En este caso se abrieron una serie de investigaciones independientes, orientadas a acreditar hechos puntuales, pero al ser tratados aisladamente se desnaturalizó la hipótesis inicial que consideraba la existencia de una organización criminal con tentáculos que involucraba incluso el sicariato. Al cierre de este informe, el proceso lleva más de tres años, con medidas coercitivas a punto de vencer y sin resultados a la vista sobre el fondo de los hechos.

La información pública proveniente de Brasil da cuenta de que en el llamado caso “Lava Jato” se estaría frente a una organización criminal integrada por reconocidos empresarios del rubro de la construcción en dicho país, quienes, asociados ilícitamente con la transnacional Petrobras –a cambio de coimas– se habrían beneficiado con licitaciones, replicando este *modus operandi* en otros países de América Latina y África.

La presunta red criminal de corrupción y lavado de activos de Áncash demuestra lo inconveniente que puede resultar la desacumulación de procesos.

En el Perú, el Ministerio Público investiga las obras en las que participó Odebrecht vinculadas a los últimos tres gobiernos. De forma preocupante, y en base a la información conocida hasta la fecha, advertimos que las hipótesis y tipos penales planteados por la Fiscalía en estos casos no contemplarían la dimensión de los hechos y la posibilidad de encontrarnos frente a una organización criminal altamente sofisticada.

Por ejemplo, en el caso del ex presidente Alejandro Toledo el Ministerio Público le imputa haber ofrecido a Jorge Henrique Simões Barata, representante de Odebrecht en el Perú, la posibilidad de ganar la licitación de la Interoceánica a cambio de 35 millones de dólares, calificando el hecho como un delito de tráfico de influencias.

Si bien bajo esta imputación la Fiscalía logró que el Juzgado de Investigación Preparatoria apruebe su pedido de prisión preventiva, los hechos planteados por el Ministerio Público permitirían también la formulación de cargos por otros ilícitos penales como el cohecho o la colusión.

La argumentación esgrimida por la Fiscalía en este caso ubica al funcionario público (Presidente de la República) como un traficante de influencias, o sea como aquél que ofreció al empresario un “trato” a cambio de una “coima”. Si eso fuera así, se entendería que quien generó el acto de corrupción habría sido el funcionario público y no el empresario. La sola investigación por este tipo penal, dejaría fuera de las pesquisas a quienes eventualmente hubieran colaborado en el desarrollo del hecho ilícito.

Lo señalado nos lleva a concluir que es trascendental partir de una adecuada hipótesis para establecer una eficiente estrategia de investigación e indagar los hechos desde una sola perspectiva, y evaluar si desacumular procesos podría significar, en la práctica, acumular impunidad para empresas corruptas del tipo Odebrecht.

Los tipos penales planteados por la Fiscalía no contemplarían la posibilidad de encontrarnos frente a una organización criminal altamente sofisticada.

7. Derecho de acceso a la información: evaluación de los portales de transparencia 2016

Transparencia, mecanismo de lucha contra la corrupción

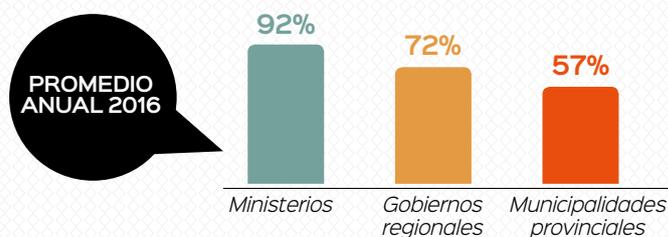
La Defensoría del Pueblo acoge los principios de transparencia del artículo 4° de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se indica que la transparencia de las actividades gubernamentales es un componente fundamental del ejercicio de la democracia. En nuestro país, este derecho fundamental es reconocido en el artículo 2°, inciso 5 de la Constitución Política, que permite a toda persona “solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido”.⁴

Que los ciudadanos puedan acceder a los datos relativos a las decisiones estatales resulta esencial para combatir la corrupción, así como para promover la supervisión ciudadana del desempeño de los funcionarios que laboran en las entidades o instituciones que pertenecen al Estado.

Resultado anual del nivel de cumplimiento

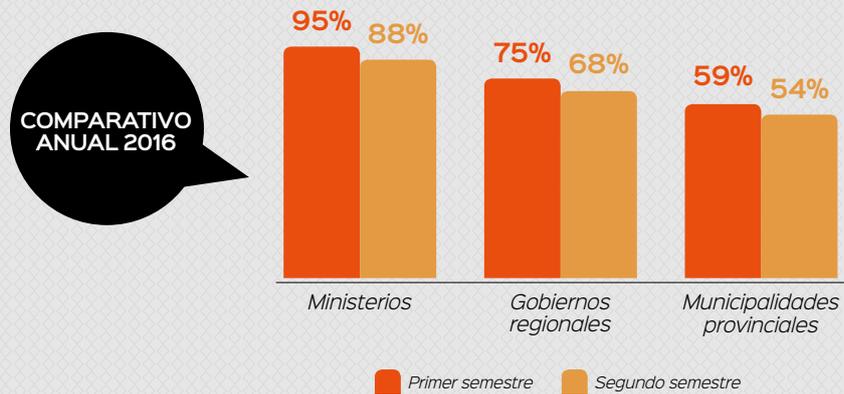
Los portales de transparencia estándar (PTE) son un mecanismo de transparencia activa. Contienen información sobre cómo se gastan los recursos públicos y cómo se toman las decisiones. Tienen el propósito de fortalecer la relación entre el Estado y la ciudadanía. No obstante, estas plataformas virtuales por sí solas no son suficientes. Para que se conviertan en una verdadera herramienta para prevenir la corrupción, es necesario promover la participación ciudadana y que sean utilizadas para la vigilancia del gasto y de las decisiones públicas.

En el 2016, los ministerios alcanzaron, en promedio, el mayor nivel de cumplimiento en la difusión de información mediante sus PTE (92%), en comparación con los gobiernos regionales (72%) y las municipalidades provinciales (57%). Sin embargo, con relación al Balance Anual 2015, los ministerios disminuyeron su nivel de cumplimiento de 94% a 92%, los gobiernos regionales se mantuvieron en 72% y las municipalidades provinciales aumentaron de 54% a 57%.



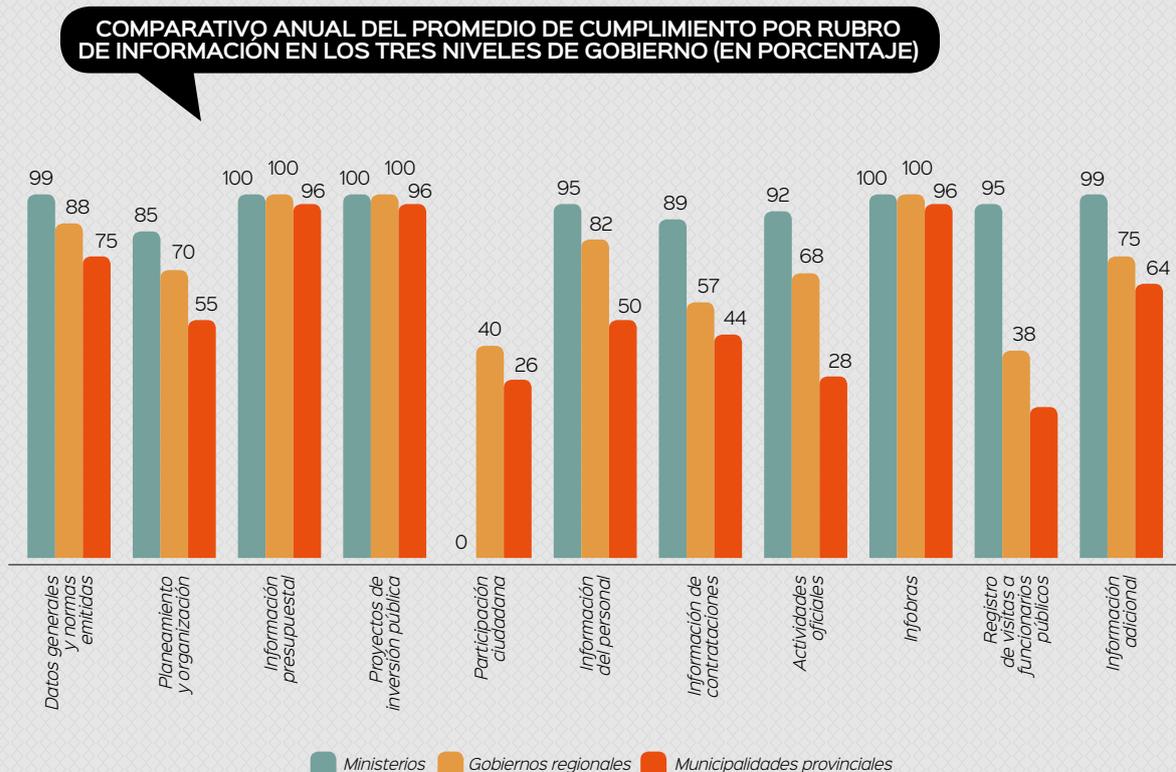
[4] STC Exp. N° 01797-2002-HD/TC, f. j. 11.

En el segundo semestre del 2016, los tres niveles de gobierno supervisados bajaron su nivel de cumplimiento. Los ministerios de Educación y Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como los gobiernos regionales de La Libertad y San Martín, alcanzaron el 100% del nivel general de cumplimiento en los dos semestres del 2016.



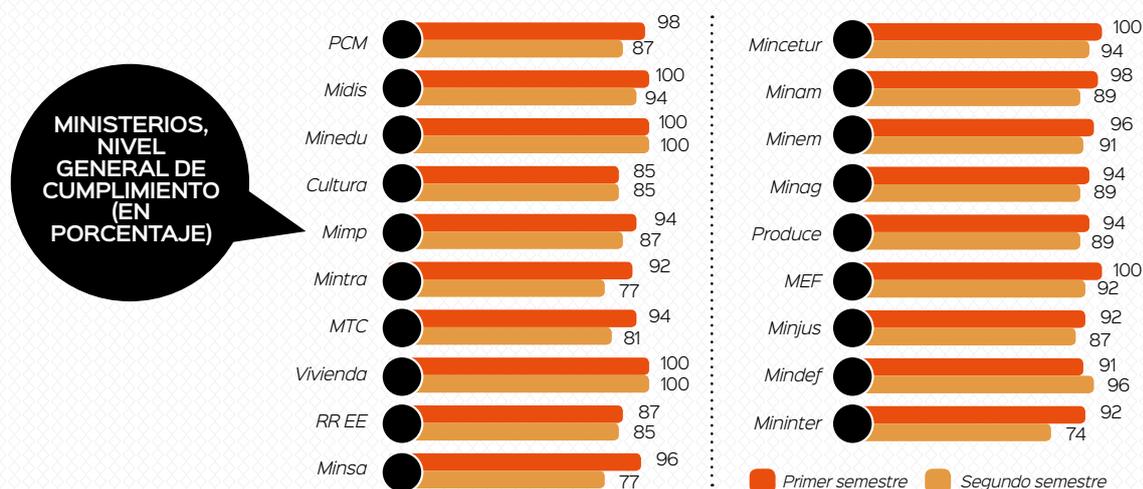
Resultados anuales de nivel de cumplimiento por rubro de información

Durante el 2016, los rubros de información que alcanzaron los más altos niveles de cumplimiento en los tres niveles de gobierno fueron: información presupuestal, proyectos de inversión pública e Infobras. Los de menor nivel de cumplimiento fueron: registro de visitas a funcionarios públicos y participación ciudadana (a nivel de los gobiernos regionales y locales).



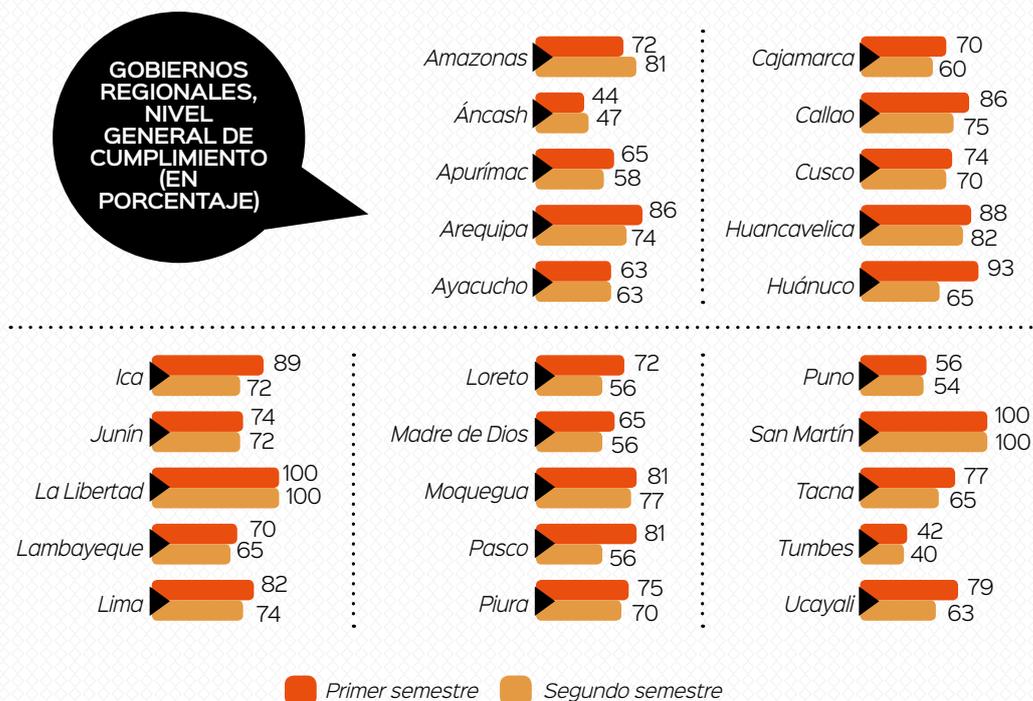
Comparativo del primer y segundo semestre del 2016 de los ministerios

Los ministerios retrocedieron siete puntos porcentuales en el promedio general de cumplimiento entre el primer semestre (95%) y el segundo (88%).



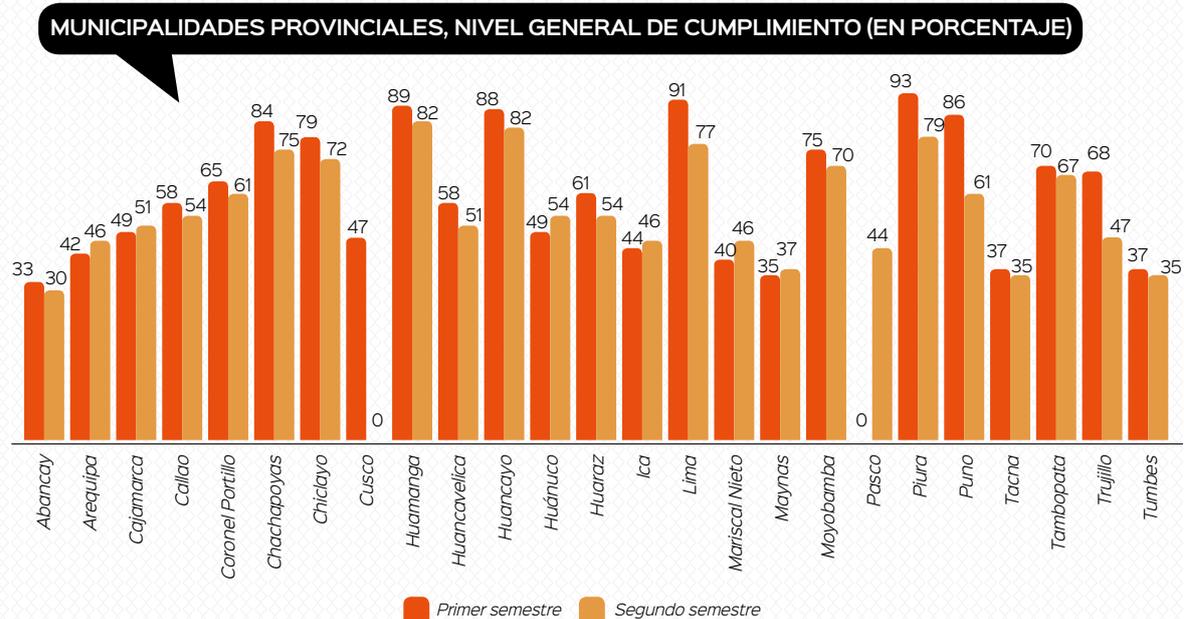
Comparativo del primer y segundo semestre del 2016 a nivel regional

En el año 2016 se registró un retroceso de siete puntos porcentuales en el promedio general de cumplimiento de los gobiernos regionales entre el primer y segundo semestre. Pasó de 75% a 68%.



Comparativo del primer y segundo semestre del 2016 de las municipalidades provinciales

A nivel local también retrocedió el cumplimiento entre el primer y segundo semestre. En este caso la reducción fue de cinco puntos porcentuales: de 59% a 54%.



Recomendaciones para mejorar los portales de transparencia

1. **Cumplir** con ubicar el ícono de la lupa con el título Portal de Transparencia en el lado superior derecho de la página web de cada entidad.
2. **Mantener** el enlace al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y a su norma aprobatoria, así como al portal de transparencia estándar (PTE), cuando la entidad modifique su página web.
3. **Publicar** información completa y actualizada en cada uno de los clasificadores temáticos del PTE.
4. **Emplear** avisos de sinceramiento para informar que la entidad no ha producido información en determinado mes o periodo o para explicar brevemente las razones por las cuales no se difunde determinada información.
5. **Utilizar** los formatos uniformizados del PTE para la difusión de información, principalmente en los rubros de información de personal, información de contrataciones y registro de visitas a funcionarios. Asimismo, al emplear archivos en formato PDF o similares, estos deben ser legibles, amigables y de un tamaño que facilite su descarga.
6. **Implementar** motores de búsqueda que permitan localizar rápidamente las normas emitidas por la entidad.
7. **Revisar** continuamente la operatividad del PTE, así como el de sus respectivos enlaces.
8. **Ubicar** la información en los rubros que corresponden de acuerdo a la legislación vigente, principalmente las declaraciones juradas, el plan anual y el presupuesto participativo.
9. **Revisar** los procedimientos internos para lograr una mejor articulación entre las unidades de la entidad que poseen o producen información y el responsable del PTE.
10. **Maximizar** el uso de las páginas institucionales para difundir información de utilidad para los ciudadanos y ciudadanas, y revisar la operatividad del enlace de comunicación con la ciudadanía.

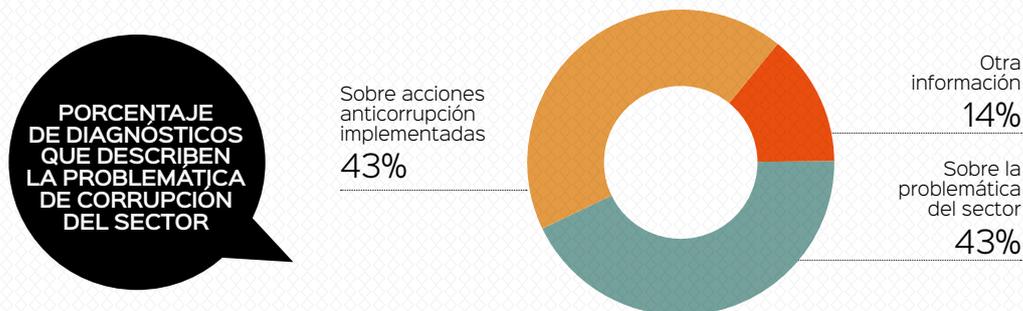
8. La planificación de la política anticorrupción en el Estado

Informe Defensorial N° 176 “Planes Sectoriales Anticorrupción: Recomendaciones para mejorar su formulación”

El 27 de enero del 2017, la Defensoría del Pueblo presentó los resultados de la supervisión de los procesos de elaboración, y seguimiento y monitoreo de los planes sectoriales anticorrupción de 16 ministerios del Poder Ejecutivo (Resolución Defensorial N° 006-2017/DP del 7 de abril del 2017). El informe revela las deficiencias y debilidades de los sectores en sus procesos de planificación, los cuales han impedido una adecuada implementación de la política sectorial anticorrupción. Asimismo, se evidencia la necesidad de desarrollar un trabajo más coordinado con la CAN Anticorrupción.

Principales hallazgos

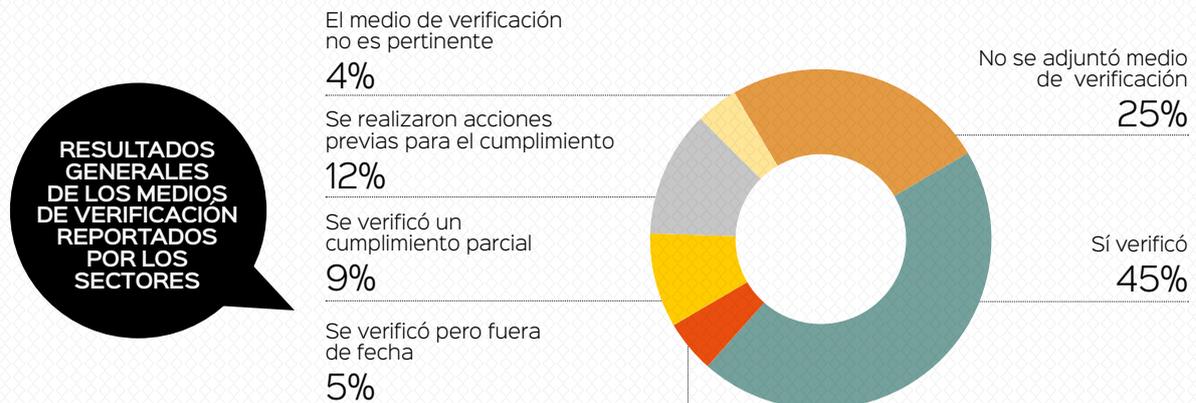
- La mayoría de diagnósticos no describen la problemática de corrupción del sector, así como tampoco identifican las áreas de mayor riesgo ni sus factores causales.



- En la mayoría de sectores, el proceso de elaboración del plan anticorrupción no fue participativo.



- Ningún ministerio desarrolla de forma completa todos los componentes de la estructura básica dispuesta en los lineamientos.
- Los indicadores no permiten evaluar el resultado de las acciones ni de la implementación del plan sectorial. Tampoco son comparables entre sectores, puesto que tienen distintas unidades de medida.
- A juicio de los entrevistados, la asistencia que recibieron los sectores por parte de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN Anticorrupción) fue poco planificada, ya que estaba más orientada a la metodología que a aspectos técnicos.
- La mayoría de reportes de seguimiento y monitoreo presentan debilidades. Por ejemplo, no informan sobre el cumplimiento de metas ni precisan el avance de los objetivos, y las matrices de seguimiento y monitoreo no tienen indicadores para medirlos.
- Ningún sector consignó todas sus actividades en su Plan Operativo Institucional (POI).
- Los sectores implementan, en promedio, solo el 45% de las acciones que programan.



Principales recomendaciones

A la Coordinación General de la CAN Anticorrupción

1. **Conformar** un equipo técnico que asista a los sectores en el proceso de elaboración de sus planes sectoriales anticorrupción.
2. **Diseñar** un plan de trabajo coordinado con los sectores, para capacitarlos y monitorear la implementación de sus planes anticorrupción.
3. **Establecer** una línea base de indicadores que permitan evaluar los resultados, objetivos y estrategias principales de la Política Nacional de Lucha Contra la Corrupción.
4. **Elaborar** un manual de obligatorio cumplimiento que desarrolle la información contenida en los lineamientos para la elaboración de los planes anticorrupción.
5. **Revisar** los planes sectoriales anticorrupción antes de su aprobación, para supervisar aspectos técnicos de planificación y de estrategias anticorrupción.

A los Ministerios del Poder Ejecutivo

1. **Implementar** oficinas anticorrupción encargadas de diseñar y coordinar las políticas de lucha contra la corrupción del sector.



2. **Conformar** comisiones especiales que dirijan el proceso de formulación de los planes sectoriales anticorrupción.
3. **Realizar** estudios del sector, identificando las áreas de mayor riesgo, así como los factores de la corrupción.
4. **Consignar** en el POI todas las actividades del plan anticorrupción, con el propósito de asegurar el presupuesto y el adecuado seguimiento y monitoreo de aquellas.
5. **Publicar** semestralmente los reportes de seguimiento y monitoreo, para que la ciudadanía conozca el trabajo en materia anticorrupción de cada sector.

Diagnóstico sobre la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción: Estudio de la OCDE sobre integridad

Recientemente, un estudio sobre integridad en el Perú de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁵ señala que nuestro país ha demostrado un progreso importante en la mejora de su sistema de integridad. La CAN Anticorrupción, creada en el 2010, y la reciente implantación de las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) son el núcleo de la estrategia de integridad del país.

Debido a que nuestro informe se enfoca en los planes sectoriales anticorrupción, en esta sección solo abordaremos el papel de la CAN Anticorrupción.

Esta institución tiene algunas limitaciones para cumplir su función, como la independencia de la injerencia política, la falta de personal especializado y capacitado, y recursos y poderes adecuados a su disposición.

En el estudio se indica que la rotación de la presidencia, así como el equilibrio de diferentes intereses en la CAN Anticorrupción, ofrecen garantías razonables contra la influencia indebida. Sin embargo, la presidencia no es a título personal.⁶ Esto constituye un riesgo de discontinuidad o influencia política indebida, ya que abre la posibilidad de que un nuevo gobierno induzca al cambio del presidente de la CAN Anticorrupción producto de una motivación política. Por otro lado, quizá el periodo de dos años sea insuficiente para fomentar la continuidad de las políticas de integridad.

El Coordinador General tiene a su cargo la coordinación, asesoramiento y ejecución de los acuerdos alcanzados por la Comisión. Por lo tanto, es de suma importancia que su proceso de nombramiento y remoción garantice la continuidad y la inmunidad de la CAN Anticorrupción. Aunque existen procedimientos para el proceso de selección del Coordinador General, no se especifica la experiencia del candidato, y no existen normas sobre el periodo de ejercicio y el procedimiento para su remoción.

Por ley, la CAN Anticorrupción debe respetar las competencias de sus diferentes miembros. Sin embargo, convendría aclarar su rol en la promoción de una cultura de integridad en la sociedad peruana y su papel en la formulación de propuestas de normas y reglamentos necesarios para prevenir y sancionar la corrupción.

Los recursos de la CAN Anticorrupción se podrían utilizar de manera más eficiente para cumplir con las responsabilidades relacionadas con su mandato principal. En concreto, mediante el reconocimiento en la formulación y coordinación de políticas, el estudio puso al descubierto debilidades en las áreas de Comunicación y Gestión de la Información.

[5] OCDE. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. París: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>

[6] Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (Ley N° 29976, artículo 4°.- Presidencia). La presidencia de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción es elegida entre sus miembros y rota cada dos años. La presidencia solo puede recaer en los representantes de las entidades públicas.

Una seria limitación para la efectividad de la CAN Anticorrupción es su debilidad organizativa, ya que no está integrada en el organigrama de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La CAN Anticorrupción es administrativa y financieramente dependiente de la PCM, así que está atada de la prioridad política que esta le dé a la promoción de la agenda de integridad. Este modelo conlleva riesgos significativos y ocasiona inestabilidad tanto para la CAN Anticorrupción como para el personal de la Coordinación General, pues la memoria institucional acumulada y el capital humano especializado se pierden cuando el personal abandona su trabajo por oportunidades laborales más estables.

Finalmente, el estudio concluye que no es claro el vínculo entre los objetivos e indicadores del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y los objetivos e indicadores de los planes de las instituciones miembros de la entidad, que son las que finalmente deben implementarlos. Ello implica el riesgo de que el Plan Nacional sea una estrategia vacía, que no impacte en la lucha contra la corrupción, y más bien obstaculice la misión de la CAN Anticorrupción en cuanto al monitoreo y evaluación de los planes nacionales.

El Plan anticorrupción de la Defensoría del Pueblo

Conscientes de la necesidad de abordar de manera planificada e integral la lucha contra la corrupción, la Defensoría del Pueblo está elaborando su Plan de lucha contra la corrupción. Para ello, se ha conformado una Comisión Especial, integrada por representantes de: la Primera Adjuntía –que presidirá la comisión–, la Secretaria General, la Oficina de Gestión y Desarrollo Humano, y la Dirección de Coordinación Territorial. Esta comisión será asistida por el Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas, que cumplirá la función de órgano técnico.

Actualmente estamos desarrollando un diagnóstico situacional que identificará las áreas más vulnerables a la corrupción, sus riesgos y factores. Para esto, estamos trabajando sobre la base de dos informes realizados para la implementación del Sistema de Control Interno (SCI) de la institución.

El primer informe presenta un diagnóstico del SCI. Evaluó los subsistemas de control interno estratégico, operativo y de evaluación, y definió aspectos a implementar en función a cada componente del SCI. Entre los aspectos ya implementados, tenemos: la elaboración de un Código de Ética de la Defensoría del Pueblo; el diseño y ejecución de un plan de difusión del código; el diseño de un plan de trabajo para el Comité de Control Interno; el desarrollo de charlas de sensibilización al personal de la institución de manera semestral; la definición y documentación de políticas y procedimientos relacionados con la función de control interno, por citar algunos.

El segundo informe evalúa la priorización y reemplazo de diez procesos críticos, planteando propuestas de mejora. Se identificaron procesos críticos en la institución en las áreas de Logística, Tesorería, Contabilidad, Control Patrimonial de la Oficina de Administración y Finanzas, el área de Remuneraciones de la Oficina de Gestión y Desarrollo Humano, y el área de Presupuesto de la oficina de Planificación, Presupuesto, Racionalización y Estadística. La priorización de estos procesos se realizó sobre la base de tres criterios: i) impacto en los objetivos estratégicos de la Defensoría del Pueblo; ii) impacto del proceso a nivel nacional; y iii) utilización de los recursos desde el inicio hasta el final del proceso.

Como parte de las actividades del plan de trabajo, también se está diseñando una encuesta interna a nivel nacional, con el propósito de recoger la percepción de los trabajadores de la Defensoría del Pueblo sobre las zonas sensibles a la corrupción en las distintas áreas de la institución, sus causas y alternativas de solución. Este trabajo será complementado con talleres y videoconferencias, para hacer de este un proceso participativo que involucre al personal en el importante esfuerzo de construir una institución más honesta, transparente y con vocación de servicio al ciudadano.

Para dar los siguientes pasos en la implementación de nuestro plan anticorrupción, es necesario que se apruebe la nueva Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción que regirá en el periodo 2017–2021, la cual definirá los objetivos, estrategias, acciones e indicadores en los que se enmarcarán las iniciativas anticorrupción que emprenda toda institución pública.



9. Propuestas presentadas por la Defensoría del Pueblo en la lucha contra la corrupción

Una ley que promueva la transparencia en los proyectos de inversión y en las decisiones públicas

Con la finalidad de contribuir de forma decisiva a conseguir la mayor transparencia posible en el ejercicio de la función pública, la Defensoría del Pueblo ha presentado un proyecto de ley (Proyecto de Ley N° 947) con dos objetivos muy precisos: primero, suprimir el carácter confidencial de las evaluaciones económico-financieras de los proyectos de inversión privada, como las asociaciones público-privadas (APP), como actualmente lo dispone la segunda disposición complementaria y final del Decreto Legislativo N° 1224 (Ley Marco de las APPs); segundo, precisar que el derecho de acceso a la información pública comprende, también, los correos electrónicos institucionales utilizados por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus labores.

El objetivo de esta iniciativa legislativa es lograr que la ciudadanía tenga acceso a una información fundamental para conocer la importancia, rentabilidad y alcances de los proyectos de trascendencia nacional, como el de Rutas de Lima o del Oleoducto Norperuano, entre otros, y, en general, permitir adecuar el derecho de acceso a la información pública ante el uso de nuevas tecnologías.

Acceso a la información generada, recibida o transmitida a través de la cuenta de correo electrónico institucional de un funcionario o servidor público

La Defensoría del Pueblo presentó al Quinto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima el Informe de Adjuntía N° 01-2015-DP/AAC “Acceso a la información generada, recibida o transmitida a través de la cuenta de correo electrónico institucional de un funcionario o servidor público”.⁷ En él se concluye, principalmente, que la información del correo electrónico institucional de un funcionario es pública, ya que está bajo el control del Estado y ha sido generada a través de un medio habilitado y proporcionado para el cumplimiento de su función pública.

El Juez del Quinto Juzgado Constitucional de Lima solicitó a la Defensoría un informe legal sobre el caso, dada la trascendencia constitucional del tema y la relevancia para toda la ciudadanía.

[7] En www.defensoria.gob.pe/Downloads/2017/PEPPCPP/Informe-01-2015-AAC-correos_acceso.pdf

En la respuesta se resaltó que la información almacenada en las cuentas de correo electrónico de las instituciones públicas no incide en el ámbito protegido por el derecho al secreto y a la inviolabilidad de las comunicaciones, por cuanto en el correo electrónico institucional no existe una expectativa razonable de confidencialidad, ya que se presume su fin público. Se enfatizó que la información solicitada no involucra todos los correos electrónicos recibidos o enviados a la cuenta institucional (que constituyen información pública, salvo las excepciones de la ley), sino solo aquellos que se encontraban relacionados con el nuevo Reglamento Nacional de Hidrocarburos. Un tratamiento diferente merece la información transmitida o recibida a través de una cuenta de correo personal, ya que en ese caso se requeriría de una orden judicial.

El juez de primera instancia declaró fundada la demanda, que fue apelada. La Defensoría del Pueblo ha solicitado a la Presidenta de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima admitir su intervención coadyuvante en el proceso constitucional.

Propuestas para fortalecer la integridad y la lucha contra la corrupción remitidas al Poder Ejecutivo

La Defensoría hizo llegar al Presidente de la República las siguientes propuestas anticorrupción:

- **Elaborar** una norma que obligue a declarar el posible conflicto de intereses de los altos funcionarios del Estado.
- **Proteger** al denunciante e incentivar la denuncia contra actos de corrupción.
- **Sancionar** el incumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- **Implementar** una norma que establezca criterios para la designación, nombramiento y cese de asesores del presidente, así como de los altos funcionarios del Estado.

Posteriormente, estas propuestas fueron alcanzadas a la Comisión Presidencial de Integridad, complementándolas con las siguientes:

- **Contar** con una unidad especializada para la identificación de patrones de corrupción.
- **Regular** la gestión de Intereses en la administración pública, derogando la Ley N° 28024.
- **Establecer** la transparencia en los gastos de defensa.

CARGO

Defensoría del Pueblo

2007-2016 "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

Lima, 31 de octubre de 2016

OFICIO N° 0787-2016-DP

Señor
Pedro Pablo Kuczynski Godard
Presidente Constitucional de la República
Presente.

Usunto: 01925

Despacho Presidencial

Trámite Documentario y Archivo

00/11/2016 10:57:22

Expediente: **16-019892** Clave: **UTW**

Note: La recepción no es automática al sistema.

Consultas: www.presidencia.gob.pe

Teléfonos: 311-3900 619-4240



Excelentísimo señor Presidente,

Es grato dirigirme a usted para saludarlo y, al mismo tiempo, hacer las primeras propuestas que a juicio y experiencia de la Defensoría del Pueblo deben formar parte de la agenda anticorrupción que su gobierno viene impulsando.

1. Norma que obligue a declarar posible conflicto de intereses de los altos funcionarios del Estado

Los funcionarios y servidores públicos con poder decisorio en la administración, deben hacer públicas las actividades que puedan haber desarrollado antes del ejercicio de sus funciones, a fin de hacer evidente cualquier situación que pudiera afectar razonablemente su imparcialidad y neutralidad en el proceso de toma de decisiones que incidan en políticas públicas.

2. Proteger al denunciante e incentivar la denuncia contra actos de corrupción

Más allá del ámbito de acción de la Contraloría General de la República, el marco normativo actual que debe ser implementado por la administración pública, es deficitario en lo que respecta a la protección de los denunciantes de actos de corrupción. No existe un mecanismo efectivo de protección e incentivo de la denuncia que concurra junto al régimen administrativo disciplinario general.

3. Sancionar el incumplimiento de la Ley de transparencia y acceso a la información pública

El seguimiento institucional a la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 27806, ha demostrado la necesidad de crear no solo una autoridad autónoma que vele por la vigencia del derecho de acceso a la información, sino también la necesidad de reforzar este marco normativo con un régimen sancionatorio propio que garantice su cumplimiento. Se hace indispensable, por tanto, introducir un catálogo de infracciones y

Defensoría del Pueblo

regular un procedimiento sancionador frente a las mismas, salvaguardando el derecho de defensa y debido proceso.

4. Norma que establezca criterios para la designación, nombramiento y cese de asesores del presidente así como de los altos funcionarios del Estado

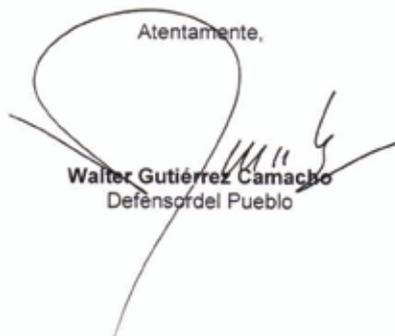
Es necesario aprobar un estatuto general para el personal de confianza de la alta dirección en el Estado: un marco normativo que precise los deberes, incompatibilidades y prohibiciones de este personal en el marco de las funciones públicas que desempeñan.

Estas son las primeras propuestas que desde la Defensoría del Pueblo alcanzamos a su despacho, a fin de contribuir con el esfuerzo que realiza su gobierno en la lucha contra la corrupción.

Finalmente, con el propósito de abordar estas propuestas, así como la necesidad de realizar otros cambios en el modelo institucional de lucha contra la corrupción, estamos solicitando a su despacho una reunión de trabajo.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del Pueblo



DEFENSORIA DEL PUEBLO

