

**MARTÍN TANAKA**  
EDITOR

**2021**

**Capítulo 4**

**LAS ELECCIONES  
Y EL BICENTENARIO**

**¿Oportunidades desperdiciadas  
o aprovechadas?**



*2021: las elecciones y el bicentenario*  
*¿Oportunidades desperdiciadas o aprovechadas?*  
Martín Tanaka, editor

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2021  
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú  
feditor@pucp.edu.pe  
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:  
Fondo Editorial PUCP

Primera edición: julio de 2021  
Impresión por demanda

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-06705  
ISBN: 978-612-317-664-8

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L.  
Jr. Risso 580, Lima - Perú

## LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN EN EL PERÚ Y RETOS PARA EL FUTURO PRÓXIMO

Yván Montoya<sup>1</sup>

La corrupción es un fenómeno con presencia histórica y estructural en el Perú. Un repaso por nuestra historia republicana, *ad portas* del bicentenario, nos revela episodios graves, sistémicos, más o menos extensos, teñidos de corrupción que supusieron para el Perú la pérdida de recursos naturales y económicos con consecuencias gravísimas sobre sus posibilidades de desarrollo y con impacto sobre la vulneración de derechos fundamentales de los peruanos y peruanas. La gravedad del fenómeno no solo se ve reflejada en sus consecuencias perjudiciales sobre los recursos del tesoro público, sino también en sus efectos devastadores sobre la vigencia y funcionamiento de un conjunto de instituciones esenciales en el sistema democrático. En múltiples ocasiones no hemos estado solo frente a la ocurrencia de actos delictivos furtivos u ocasionales de carácter individual, sino frente al accionar de verdaderas organizaciones criminales que, desde diferentes áreas o instituciones del Estado y acompañados por sectores económicos interesados, comprometieron procesos tales como la administración de justicia, la carrera

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho Penal por la Universidad de Salamanca y abogado por la PUCP. Es docente del Departamento Académico de Derecho de la PUCP y asesor del IDEHPUCP.

judicial, la contratación de bienes, los servicios e infraestructura, las privatizaciones, las funciones de representación y control parlamentarios, la gestión municipal y regional, entre otros. Muy recientemente, la corrupción se ha manifestado con toda su crudeza, incluso durante este contexto de pandemia, especialmente vinculada con bienes para la protección de la salud de ciudadanos y ciudadanas, así como para la seguridad del personal sanitario y miembros de nuestras fuerzas policiales y militares.

### **REFORMAS INSTITUCIONALES ANTICORRUPCIÓN**

Es especialmente desde los primeros años de la década pasada, a partir de la caída del régimen de Alberto Fujimori, que surgen diversas iniciativas, acciones y políticas del Estado peruano orientadas a prevenir, controlar y fortalecer la represión de la corrupción. Desde la Iniciativa Nacional Anticorrupción de abril de 2001, encaminada a realizar un diagnóstico de los factores que provocaron la sistémica corrupción de los años noventa, hasta la creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) en enero de 2010 y fortalecida en enero de 2013 mediante la ley 29976, pasando por otros mecanismos de impulso a la lucha contra la corrupción, se han desarrollado documentos de diagnóstico y dos planes nacionales de lucha contra la corrupción (2012-2016 y 2018-2021), como parte de los esfuerzos del Estado por enfrentar este flagelo desde un enfoque holístico en estas dos últimas décadas<sup>2</sup>. Si bien el ámbito de lucha anticorrupción es multidimensional y complejo, abordaré el proceso emprendido por el Estado peruano alrededor de cuatro grandes pilares.

El primero es el de la reforma política, específicamente, del sistema político-electoral. En relación con ella, se puede sostener que existen

---

<sup>2</sup> Para un análisis más completo de estas iniciativas y políticas y planes contra la corrupción se puede ver la introducción del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2018-2021), aprobado por decreto supremo 044-2018 PCP.

avances relevantes que deben continuar y profundizarse. Se trata de las reformas más importantes para prevenir situaciones de gran corrupción, especialmente relacionadas con la cooptación de áreas del Estado vinculadas con la disposición de grandes proporciones de los recursos públicos o con la restricción de las medidas de protección a los derechos de las personas o consumidores. En este punto pueden destacarse la Ley que modifica la ley de organizaciones políticas sobre inscripción, suspensión, integración y renuncia a las organizaciones políticas (ley 30995), la Ley de elecciones internas y generales dentro de los partidos para elegir a sus candidatos (ley 30998), la Ley de reforma constitucional sobre impedimentos para personas sentenciadas en primera instancia por delito doloso (ley 31042) y la Ley de paridad, entre otras reformas vinculadas a la calidad de la representación democrática e institucionalización de los partidos políticos. Igualmente, corresponde resaltar la reforma de la Ley de financiamientos de partidos políticos (ley 30689), que establece topes al financiamiento privado y multas a su incumplimiento, así como la introducción de un delito de financiamiento ilegal de dichos partidos y de falseamiento de información de gastos y aportes (ley 30997). Todo ello con la finalidad de promover la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, evitar la cooptación del Estado por intereses privados y la compra de políticos, así como garantizar la competencia real entre tales partidos. Queda pendiente, entre las normas más destacadas, la supresión del voto preferencial, mecanismo que afecta la institucionalización y consolidación de los partidos.

El segundo pilar es el fortalecimiento del sistema sancionatorio anticorrupción, que comprende tanto el sistema especializado de justicia penal en delitos contra la Administración Pública como el disperso y caótico sistema sancionatorio administrativo-funcional. El primero, a pesar de sus deficiencias, ha mostrado, al menos en varios casos emblemáticos, capacidad de investigación fiscal y de decisión judicial encaminados a determinar responsabilidades penales, ordenar montos

importantes de reparación civil y la recuperación de activos ilícitos percibidos a través de la corrupción. Por otra parte, se encuentra pendiente mejorar sustancialmente el sistema de coordinación interinstitucional de las diversas agencias del sistema penal anticorrupción: Policía Nacional del Perú, Ministerio Público, Poder Judicial y órganos complementarios especializados, tales como la Contraloría General de la República (CGR) y la Unidad de Inteligencia Financiera. Sobre el sistema sancionatorio administrativo-funcional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha sugerido superar el incoherente régimen administrativo sancionatorio en el Perú, distribuido en diversas entidades del Estado. Concretamente, lo importante, según la OCDE, es alcanzar una codificación uniforme y coherente de faltas administrativas y lograr distinguir mejor las competencias sancionatorias de los dos grandes sistemas sancionatorios: el del Tribunal del Servicio Civil, como órgano que conoce de apelaciones por faltas leves cometidas por los servidores o funcionarios públicos de las entidades bajo la supervisión de SERVIR; y el de la CGR, para las faltas graves y muy graves, detectadas a partir de acciones de control.

En relación con el tercer pilar, esto es, contar con un cuerpo de funcionarios y servidores públicos que haya accedido, ascendido y permanecido en la función pública gracias al mérito, competencias y probidad, cabe mencionar que se encuentra en un proceso gradual, que se ha ido ralentizando y enfrentando resistencias de diferente sentido en cuanto a su implementación. Desde fines de 2013, se empezó a desarrollar el proceso de tránsito de una entidad pública al régimen del servicio civil (RPE 160-2013 SERVIR-PE), con el objetivo de terminar con el desorden y la dispersión de los múltiples regímenes laborales en el sector público, e introducir la meritocracia, el profesionalismo, la eficacia y eficiencia, así como la probidad en los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos. La continuación y la profundización de esta política es imperiosa y necesaria, debido a que con esta se enfrenta directamente una de las fuentes de corrupción inercial más extendidas

e históricas que padece el Perú, que es el clientelismo en sus múltiples manifestaciones: familiar, militar, caudillesca, partidaria o de élite, como lo ha señalado el historiador Alfonso Quiroz en su libro *Historia de la corrupción en el Perú*. Relacionado con este pilar, en tanto complemento de este, nos encontramos con las recientes políticas de integridad institucional que buscan ser implementadas transversalmente en todos los estamentos del Estado. Se trata de políticas impulsadas por el Poder Ejecutivo (la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada por decreto supremo 092-2017 PCM y el Plan Nacional de Integridad y lucha contra la Corrupción, aprobado por decreto supremo 044-2018 PCM), tomando como base el Estudio sobre integridad en el Perú, realizado por la OCDE. La importancia de alcanzar estos modelos de integridad radica en que constituyen un instrumento fundamental para la formación de una integridad supraindividual de la institución pública y de esta manera se constituya, en el funcionario público, en una sólida herramienta desincentivadora frente a las recurrentes propuestas de corrupción.

## **HACIA UN MODELO UNIVERSAL CON LIDERAZGO INSTITUCIONAL**

En el corto plazo, es evidente la necesidad de continuar, expandir y profundizar la realización de las políticas que corresponden a los cuatro pilares presentados para enfrentar y revertir tanto la gran corrupción como la corrupción cotidiana; tanto la corrupción inercial como la sistémica. Sin embargo, tales políticas y reformas, en mi consideración, no solo se muestran, como hemos mencionado, aún frágiles y débiles por diversos problemas que atañen a su implementación, sino que, incluso impulsadas por una voluntad política coyuntural, se caracterizan por la lentitud en la obtención de resultados e impactos sostenibles, expuestos siempre a la amenaza de su debilitamiento o retroceso.

En este orden de consideraciones, y con la finalidad de resguardar la continuidad y asegurar la sostenibilidad de las políticas e instrumentos

referidos, nos atrevemos a plantear algunos elementos complementarios en relación con el impulso y el engranaje de las piezas que forman parte de la reforma de la institucionalidad anticorrupción. Queremos destacar el aporte que, al respecto, puede ofrecer la CGR, como órgano superior y rector del Sistema Nacional de Control, y cuya misión constitucional se define como el control externo del gasto público de la administración en un Estado constitucional, «orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos» (artículo 16 de la ley 27785, de 2002), en directa relación con la transparencia, la ética pública y la lucha contra la corrupción en la Administración Pública.

Su naturaleza institucional resulta compatible con el liderazgo que, en otros sistemas anticorrupción, ha supuesto la obtención de resultados exitosos de las políticas de prevención, control y persecución de la corrupción en el corto y mediano plazo. Esto implica algunos ajustes e incorporaciones en su diseño constitucional, en sus funciones y competencias legalmente establecidas y en el ejercicio efectivo de sus funciones de control, que a continuación planteamos.

Para fortalecer su independencia, se propone reformar el mecanismo de elección del contralor general de la república, equivalente a la de los miembros del Tribunal Constitucional o a la del defensor del pueblo; es decir, elegido por más de dos tercios del número legal de miembros del Congreso (propuesta formulada por el Grupo de Trabajo de Iniciativa Nacional Anticorrupción en 2001). La idea es superar el modelo actual que comprende una propuesta realizada por el Poder Ejecutivo y su confirmación por la Comisión Permanente del Congreso de la República. Como puede apreciarse, se hereda aún una vinculación con el Poder Ejecutivo, y una débil legitimidad al ser elegido solo por una mayoría simple de un total de 20 a 30 miembros de la Comisión Permanente.

Asimismo, la CGR, en tanto ente rector del Sistema Nacional de Control, debe fortalecer sus dos funciones anticorrupción ya reconocidas en la Ley del Sistema Nacional de Control y CGR (función preventivo-administrativa, y función de identificación de responsabilidades y sancionatoria administrativo-funcional) e incorporar una tercera función esencial, que complementa las dos anteriores, a saber, la función ético-comunicativa, promotora de una cultura de la integridad. De esta manera, al potenciar estas tres funciones, el modelo se aproxima en parte al modelo universal (Hong Kong) de prevención y control de la corrupción, que tuvo éxito en reducir sustancialmente esta práctica en un plazo relativamente corto en el tiempo<sup>3</sup>. Para finalizar, describiré en qué consisten estas tres funciones.

1. Función preventivo administrativa: Se trata de funciones relacionadas con la orientación respecto de la organización, procedimientos y gestión de los recursos del Estado en el interior de las diversas entidades estatales. Nos referimos a las funciones que se le reconocen en el artículo 15 inc. b y c de la ley 27785, Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; esto es, emitir recomendaciones para mejorar y optimizar la capacidad y eficiencia de las entidades en la gestión de los recursos, y en los procedimientos y operaciones que realizan en el ejercicio de sus funciones. Para fortalecer esta función corresponde intensificar la transparencia y la comunicación de estas actividades. Esto se podría lograr, por ejemplo, a través de la difusión de reportes periódicos de supervisión respecto a la calidad de la gestión pública y los controles internos de las entidades, o a través de reportes de la identificación y determinación de responsabilidades administrativo-funcionales de los funcionarios públicos, o mediante la supervisión y reporte de la

---

<sup>3</sup> Heilbrunn, John (2003). *Anti-corruption, Commissions. Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington D.C.: Banco Mundial.

implementación de los sistemas de integridad en las entidades públicas, y la elaboración y difusión de un informe anual que la CGR deba emitir a la nación sobre el estado de la corrupción en el Perú. No puede descuidarse aquí la necesidad de fortalecer la potestad de fiscalización de las declaraciones juradas de ingresos y rentas de los funcionarios y servidores públicos. En efecto, una fiscalización efectiva es un instrumento muy importante de prevención del enriquecimiento indebido del cargo.

2. Función de identificación de responsabilidades y función sancionatoria administrativo-funcional: A partir de las acciones de control que realiza la CGR, esta elabora un informe de señalamiento de responsabilidades (civiles, administrativo-funcionales y penales). Con la aprobación de la ley 29622, Ley que modifica la Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, la CGR asumió potestad sancionadora directa por las faltas administrativo-funcionales identificadas en sus acciones de control. En esta perspectiva urge la restitución de un catálogo legal de faltas administrativo-funcionales que, de manera cuestionable, el TC declaró inconstitucional, con lo que se afectó sensiblemente el combate y la represión administrativa de la corrupción. En cuanto a la identificación responsabilidades penales, considero que deben producirse algunas reformas importantes. Hasta ahora existe una Procuraduría de la CGR que mantiene una relación funcional con esta institución, pero pertenece formalmente al Sistema de Defensa Jurídica del Estado. De hecho, tiene un alcance limitado, tanto materialmente (dado que no en todos los casos ejerce la representación en los procesos penales, sino que lo hace la Procuraduría Anticorrupción funcionalmente dependiente del Ministerio de Justicia) como territorialmente (dado que no tiene un alcance en todo el país pues carece de procuradores). Es por

ello que debe evaluarse la posibilidad de trasladar toda la estructura de la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción, con sus 36 oficinas descentralizadas, a la CGR. Así, muchos de los casos con los que trabaja la Procuraduría Anticorrupción en todo el país se verían potenciados con los informes técnicos y las auditorías que los especialistas y los profesionales de la CGR pudieran acompañar.

3. Una función ético-comunicativa: La CGR debe asumir la competencia de diseñar, implementar y vigilar, contando para ello con la colaboración del Ministerio de Educación (Minedu), los diversos cursos, talleres o programas de capacitación y entrenamiento dirigido a los estudiantes en cuestiones de probidad, transparencia, honestidad y respeto de los intereses comunes y del interés público general, tanto en el ámbito de la escuela como en el de los institutos superiores y universidades. Asimismo, debe llevar a cabo la función de concientizar a la ciudadanía sobre los peligros de la corrupción mediante campañas en los medios de comunicación, redes y otros medios que permitan integrar cada vez más a la mayor cantidad de ciudadanos en lo referente a la importancia y convicción de una vida social sin corrupción. Igualmente, debe permitir promover la activa participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública y en la denuncia de conductas ilegales y corruptas que se evidencien. Entiendo que la formación ética del funcionario público se encuentra en el ámbito de competencia de SERVIR; sin embargo, creo que la CGR debería mantener un nivel de supervisión o seguimiento de los programas de educación y formación de ética pública que desde aquella se implementen.