

INFORME DE PAÍS - PERÚ INTEGRIDAD PÚBLICA

Coordinación:	Proética-Consejo Nacional para la Ética Pública Carlos Fonseca Oliveira, Jefe del Programa de Fiscalización
Experto nacional:	Iván Fabio Meini
Arbitro:	Luís Vargas Valdivia
Contacto:	cfonseca@proetica.org.pe

I. Antecedentes

El Estudio sobre Integridad Pública busca medir el grado de implementación de los estándares establecidos en las convenciones anticorrupción de la OEA y de la ONU en las áreas de conflictos de intereses, declaraciones de patrimonio, y obligación de denunciar y protección de los denunciantes, a través de preguntas relacionadas con la existencia de normas y prácticas sobre los estándares consignados en las convenciones.

Para ello Proética siguió la metodología propuesta por TI: contratación de un experto nacional, cuyas respuestas fueron revisadas por un árbitro y contrastadas por un *Focus Group*.

La dinámica superó nuestras expectativas, debido al interesante debate producido por las exposiciones de los participantes. Si bien no existen apreciaciones diferentes, el análisis de los temas y la lectura de las causas de cada problemática, constituyeron insumos importantes a tomar en cuenta para ponderar una apreciación general del sistema de integridad pública, relacionada con las tres áreas materia de análisis previstas por el proyecto: i) Prevención de Conflicto de Intereses, ii) Declaraciones Juradas de Bienes, Rentas y Pasivos, y iii) Obligación de Denunciar Actos de Corrupción.

III. Conclusiones

Cabe señalar como comentario inicial, que el presente informe tratará de aportar las perspectivas administrativistas de los participantes del *focus group*, en torno a las respuestas dadas en el cuestionario por el experto temático nacional y que sobre las cuales existieron coincidencias plenas con el árbitro:

Prevención de Conflictos de Intereses

Podemos hablar en líneas generales que de un tiempo a esta parte (sobretudo a raíz de la penosa experiencia de la década pasada), el Estado Peruano ha desplegado un importante esfuerzo por normar y regular una serie de supuestos en los que es posible que los funcionarios públicos se enfrenten a escenarios complicados en los que deberán adoptar una conducta transparente, neutral y objetiva, bajo sanción de ser

penalizados con medidas tanto de carácter administrativo como penal. Sin embargo, existen algunas observaciones que se deben señalar:

- No existen normas específicas de prevención de conflicto de intereses relacionados con el ingreso de los servidores y funcionarios a la carrera pública administrativa. Debido a esta situación, no tenemos en la legislación nacional, lo que en derecho administrativo comparado se denomina *inhabildades o incompatibilidades de ingreso* (no estamos tomando en cuenta para esta apreciación, las restricciones que se mencionan en el cuestionario para casos específicos).
- El control gubernamental administrativo en Perú está formalmente bien estructurado: El control interno es ejercido por la propia dirección de la entidad, así como por un órgano interno *ad hoc*. El control externo, llevado a cabo por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA –CGR (www.contraloria.gob.pe), es selectivo y posterior (es preventivo sólo en tres casos específicos) y como tal representa normalmente un “inventario de perjuicios consumados”. Así las cosas, el control interno al tener atribuciones preventivas, tiene el rol de verificar y fiscalizar el cumplimiento de las normas destinadas a prevenir conflictos de intereses, no obstante, este rol es bastante discreto y no logra resultados importantes y tangibles. Más bien son los escándalos mediáticos los que ponen en alerta al sistema de control gubernamental (CGR) y logra con gran esfuerzo activar los mecanismos apropiados que permiten investigar y sancionar los casos de conflictos de intereses suscitados.
- Es impresionante la carencia de índices, indicadores y/o estadísticas que orienten el diseño de una política de control gubernamental en materia de corrupción administrativa. Esta deficiente situación se repite en las otras dos áreas de análisis (Declaración de Activos y Pasivos y Obligación de Denunciar Actos de Corrupción). Cumplimos con advertir esta falencia en esta parte del informe para no volver a mencionarla más adelante.

Obligación de Presentar Declaraciones de Ingresos, Activos y Pasivos

El consenso general obtenido en el ejercicio respecto a este rubro es que existen todas las pautas legales para que los funcionarios y servidores públicos estén obligados a declarar de manera pública, transparente y objetiva el monto de sus activos y pasivos. No obstante, el tema de fondo pasa por determinar si el Estado está en la capacidad -a través de sus órganos correspondientes- de utilizar efectiva y racionalmente esta información, con la finalidad de identificar desbalances patrimoniales que acusen indicios de enriquecimiento ilícito. Más aún, existiendo estos indicios, la pregunta que nos hacemos es ¿cuán seria es la pretensión del Gobierno de perseguir judicialmente a los infractores? (A pesar de las constantes denuncias en el actual período de Gobierno, los únicos procesados por enriquecimiento ilícito han sido los altos funcionarios del Gobierno fujimorista). A continuación algunos problemas importantes:

- Las Declaraciones Juradas de Ingresos, Bienes y Rentas de los Funcionarios y Servidores Públicos, se publican sólo parcialmente. La normatividad que regula el tema de las declaraciones establece que justamente la parte más detallada de

la información suministrada (la que constituye un verdadero “Estado de Ganancias y Pérdidas” contable) sea de carácter reservado. No obstante existe una ley específica sobre acceso a la información pública, que no considera a ese tipo de información como reservada (existe actualmente un claro conflicto de normas).

- Existe en la CGR una Gerencia especialmente destinada a la custodia y fiscalización de las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de todos los funcionarios y servidores públicos del país (la ley los obliga a remitir sus declaraciones a este organismo). Sin embargo, la propia legislación que norma el funcionamiento de la CGR establece que la fiscalización de las declaraciones es una **atribución** y no una **obligación**, con lo que hasta ahora no se sabe, a ciencia cierta, cuáles son los resultados reales de la labor de dicha Gerencia.
- Aún cuando la CGR tenga la voluntad de investigar los posibles indicios de enriquecimiento ilícito de algunos funcionarios públicos -sobre la base de la información suministrada en sus declaraciones juradas- el propio funcionario investigado tendría que firmar una carta en la que autorice el levantamiento de su secreto bancario y de su reserva tributaria (lo que es improbable). La CGR no tiene esa potestad, por lo que si el investigado no lo autoriza, no hay forma que, administrativamente, dicho levantamiento proceda (sólo lo puede hacer el juez). Existen ya diversas iniciativas legislativas presentadas al Congreso de la República para tratar este tema, por lo que la ciudadanía espera que los congresistas impulsen a la brevedad este debate, que a todas luces resulta necesario.

Obligación de los Funcionarios Públicos de Denunciar Actos de Corrupción

En relación con este tema podemos mencionar que la valoración general es que sí existen diversas disposiciones legales que establecen la obligación de los funcionarios y servidores públicos de denunciar los actos de corrupción que puedan ser conocidos por ellos. Empero, los temas de fondo que ameritan ser analizados para una justa apreciación de este rubro, del sistema de integridad pública del país, son los que a continuación se mencionan:

- No existe un sistema de protección de denunciantes a nivel administrativo, como si existe en materia judicial (ver las respuestas detalladas del cuestionario, sobre mecanismos de “colaboración eficaz” de denunciantes, testigos, víctimas y otros). Por ello, es altamente probable (como de hecho sucede innumerables veces), que los servidores y funcionarios públicos denunciantes de actos de corrupción, terminen siendo hostigados, despedidos, o contra-denunciados por los propios infractores.
- Nadie sabe con exactitud (incluyendo expertos en la materia) cuáles son los resultados reales del Servicio de Atención de Denuncias (SAD) de la Gerencia de Denuncias y Participación Ciudadana de la CGR. Si bien el “mercadeo” de sus servicios es bastante bueno en términos de calidad de publicidad en

folletería y portales electrónicos estatales, no se registran acciones concretas derivadas de denuncias efectuadas por la población a través de ese sistema.

- Ni siquiera el sistema de protección a “colaboradores eficaces” (denunciantes, testigos, víctimas, etc.) implementado en el ámbito de la justicia penal, funciona adecuadamente. En efecto, un gran número de “colaboradores eficaces”, cuya identidad, ubicación y confesiones, en teoría secretas, son moneda corriente (y hasta protagonistas) de diversas publicaciones e investigaciones periodísticas, en las que se tratan temas que son materia de investigación o juzgamiento (con el consecuente impacto negativo que esto tiene para el sistema de defensa judicial del Estado).