

# Country Report on the National Integrity System in Peru

Elaborado por el Instituto APOYO para Transparency International

## Indicadores del Sistema Nacional de Integridad en el Perú

### Cuestionario TI

#### 1. PODER EJECUTIVO

##### 1.1

**P = ¿Pueden los ciudadanos demandar al Gobierno por la violación de sus derechos civiles?**

**R = Si, formalmente la legislación peruana contiene una serie de mecanismos que respaldan al ciudadano (Acciones de Garantía). Sin embargo, la captura del Poder Judicial por parte de intereses políticos en años recientes limitó enormemente la efectividad de estos mecanismos.**

##### *Disposiciones formales*

Conforme a lo dispuesto por el artículo 200º de la Constitución Política del Perú, los ciudadanos pueden interponer **Acciones de Garantía** –Hábeas Corpus, Amparo, Hábeas Data, de Inconstitucionalidad, Popular y de Cumplimiento- en defensa de sus derechos constitucionales.

Las Acciones de Hábeas Corpus, Amparo y Hábeas Data <sup>1</sup> proceden ante o contra el hecho u omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza la libertad individual y los derechos constitucionales indicados en el artículo 2º de la Constitución, tales como integridad moral, libertad de opinión, inviolabilidad de comunicaciones, participación en la vida política, solicitud de información a cualquier entidad pública, derecho de rectificación en los medios de prensa (Ley 26775), etc.

La Acción de Inconstitucionalidad y la Acción Popular <sup>2</sup> proceden contra las normas que contravengan o infrinjan la Constitución.

La Acción de Cumplimiento <sup>3</sup> procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o acto administrativo.

Conforme a lo dispuesto por ley, es competente para conocer de la Acción de Hábeas Corpus, en la ciudad capital (Lima) y el área metropolitana (provincia del Callo), el Juez Especializado de Derecho Público. En los demás distritos judiciales, los Jueces Especializados Penales y, en su caso, el Juez Mixto. Tratándose de detención arbitraria atribuida a una orden judicial en Lima y el Callao, la acción se interpone ante la Sala Superior de Derecho Público; en los demás distritos judiciales, ante la Sala Especializada Penal o Mixta, según corresponda. La apelación es resuelta por la Sala Superior de Derecho Público y cabe el recurso de nulidad a ser resuelto por la Sala Penal de la Corte Suprema para los casos de denegatoria de Hábeas Corpus. En todos estos casos, no hay intervención del Ministerio Público.

---

<sup>1</sup>Reguladas por las leyes 23506, 25398 y 26301.

<sup>2</sup>Reguladas por la Ley 24968

<sup>3</sup>Regulada por la Ley 26301

La Acción de Amparo se interpone ante el Juez Especializado de Derecho Público en la ciudad de Lima y la provincia del Callao. En los demás distritos judiciales son competentes el Juez Civil o Mixto del lugar donde se produzca la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional. Si la afectación de derechos se origina en una orden judicial, la acción se interpone ante la Sala Superior de Derecho Público o, en su caso, ante la Sala Especializada en lo Civil o Mixta de la Corte Superior de Justicia respectiva, designada por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia. En caso de apelación, ésta es resuelta por la Corte Superior y se cuenta con Dictamen Fiscal. Cabe la interposición de recurso de nulidad a ser resuelto por la Corte Suprema.

La Acción de Hábeas Data se interpone ante el Juez de Primera Instancia en lo Civil de turno del lugar en donde tiene su domicilio el demandante, o donde se encuentran ubicados los archivos, o en el que corresponda al domicilio del demandado (a elección del demandante). Si la afectación del derecho se origina en archivos judiciales conocerá de la demanda la Sala Civil de turno de la Corte Superior. Las apelaciones y recursos de nulidad serán resueltos por las Cortes Superior y Suprema respectiva en aplicación supletoria de las normas que regulan las acciones de Amparo y Hábeas Corpus.

La Acción de Cumplimiento se tramita de conformidad con lo expresado anteriormente.

La Acción Popular se tramita ante la Sala de la Corte Superior de Lima y ante la Sala de la Corte Superior del Distrito Judicial de turno al que pertenece el órgano emisor, por razón de la materia, cuando la norma es de carácter regional o local. En caso de apelación, ésta es resuelta por la Sala de la Corte Suprema que conoce de los asuntos contencioso administrativos. En todo caso, se requiere de dictamen fiscal.

La Acción de Inconstitucionalidad se interpone en instancia única ante el Tribunal Constitucional, que es el *órgano de control de la constitucionalidad* en cuanto se le ha confiado la defensa del principio de supremacía constitucional contra las leyes o actos de los órganos del Estado que pretendiesen socavarlo. Interviene para restablecer el respeto a la Constitución en general y de los derechos constitucionales en particular. Además de esta función, el Tribunal Constitucional es competente conocer en última instancia las resoluciones denegatorias de Hábeas Corpus, Amparo, Hábeas Data y de Cumplimiento, y para resolver los conflictos de competencias entre entidades públicas. Es autónomo e independiente porque en el ejercicio de sus atribuciones no depende de ningún órgano del Estado, se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica. Se compone de siete miembros elegidos por el Congreso de la República por un período de cinco años.

Agotada la jurisdicción interna, los ciudadanos pueden recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte<sup>4</sup>. Actualmente, el Perú es miembro de la Convención Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos y del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La Resolución del Organismo Internacional no requiere para su validez y eficacia de reconocimiento revisión ni examen previo alguno. La Corte Suprema de Justicia recibirá las resoluciones emitidas por el Organismo Internacional y dispondrá su ejecución y cumplimiento de conformidad con las normas y procedimientos internos vigentes sobre ejecución de sentencias.

### Lo que sucede en la realidad

Las Acciones de Garantía son resueltas en última instancia por la Corte Suprema. Durante el proceso de reforma administrativa del Poder Judicial (ver sección 5 – Poder Judicial) se instituyeron salas y juzgados especializados en materia de Derecho Público con la finalidad de

---

<sup>4</sup> Artículo 205° de la Constitución

que existiera coherencia en el tratamiento de las Acciones de Garantía. La conformación de estas salas especializadas fue justificada por los promotores de la reforma en la necesidad de disminuir la dispersión y fomentar la especialización de jueces.

Aunque en un inicio se mostró una aparente mejora en la calidad de las sentencias, con posterioridad se comprobó que tales medidas de reforma administrativas fueron dirigidas a la manipulación de los casos. Las salas y juzgados especializados se conformaban con jueces y vocales suplentes y provisionales, lo que hacía que fueran fácilmente influenciados por la precariedad de sus puestos a favor del poder político “oculto” dirigido por el entonces asesor presidencial Vladimiro Montesinos. Estos magistrados fueron protagonistas de los más cuestionados fallos y acusaciones judiciales de los últimos años, en concierto o presionados por Montesinos, quien se gestionaba que se ayudara a sus “clientes” y perjudicara a sus enemigos. Entre sus aliados clave, Montesinos contó con el apoyo de un vocal supremo provisional, a través del cual se canalizaban las “instrucciones” a los jueces; el presidente de la Sala Superior de Derecho Público, quien manejó el destino de todas las acciones de garantías constitucionales que presentan las personas que se ven vulneradas en sus derechos; el juez encargado de la sala de delitos por narcotráfico, quien absolvió a diversos oficiales involucrados en casos de narcotráfico; el juez que avaló el retiro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; entre otros casos.

En lo referente a las Acciones de Inconstitucionalidad de las normas, entre 1997 y el 2001 no fue posible la declaración de inconstitucionalidad de las leyes debido a que el Tribunal Constitucional no contaba con el quórum requerido para ello – se requieren seis de los siete votos- pues el Congreso destituyó a 3 de sus 7 miembros cuando éstos resolvieron el caso contra la ley que le permitía una segunda reelección al Presidente Fujimori<sup>5</sup>. Durante el Gobierno de Transición se reinstaló a los miembros que habían sido destituidos, con lo que se resolvió el problema.

En cuanto a la jurisdicción internacional, en Julio de 1999 el Congreso de la República resolvió aprobar el retiro del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se fundamentó esta medida en la necesidad de no aceptar los fallos dictados por esta Corte Internacional con respecto a los casos juzgados por delitos de traición a la patria cometidos por extranjeros, por el supuesto peligro de que los presos sean liberados. Sin embargo, los hechos revelaron que este fundamento no fue más que una excusa para justificar el retiro, pues el gobierno temía los resultados que tendría los siguientes casos que vería la Corte: el del empresario de televisión Baruch Ivcher, quien fue despojado de la nacionalidad peruana y de su canal de televisión, y la destitución de los miembros titulares del Tribunal Constitucional.

Luego de la caída del gobierno de Fujimori, el Congreso acordó restablecer a plenitud para el Estado Peruano la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## 1.2

**P = ¿Existen procedimientos para el monitoreo de bienes y rentas, incluyendo disposiciones de divulgación/declaración, para el jefe del Ejecutivo, Ministros y otros altos funcionarios?**

---

<sup>5</sup> En esa acción de inconstitucionalidad, cuatro de los siete miembros del tribunal se excusaron de resolver. Esto impedía al TC tomar una decisión sobre la inconstitucionalidad de la ley que interpretaba la Constitución de tal manera que se permitía una tercera candidatura del Presidente de la República (pues para ello se requería seis votos conformes). Sin embargo, los tres miembros que no se excusaron emitieron una sentencia en la que, si bien no declararon inconstitucional la ley, sí señalaron que la norma no era aplicable, lo cual cerraba toda vía legal a la candidatura del Presidente. Frente a ello, una Comisión Investigadora del Congreso conformada en mayoría por parlamentarios oficialistas acordó denunciar constitucionalmente a los tres magistrados bajo el argumento de haber realizado un trámite irregular. Finalmente, en mayo de 1997 el Pleno del Congreso aprobó la destitución de los tres magistrados.

**R = Si, formalmente existen mecanismos que obligan a la publicación periódica de los ingresos de altos funcionarios. Además, existen mecanismos que facilitan el levantamiento del secreto bancario en casos de posible enriquecimiento ilícito. En general, los funcionarios públicos han cumplido con regularidad la obligación de presentar su declaración de bienes e ingresos.**

### Disposiciones formales

El art. 40° de la Constitución señala con carácter de obligatorio la publicación periódica en el Diario Oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios y otros servidores públicos en razón de sus cargos. Asimismo, el art. 41° contempla la obligación por parte de los funcionarios y servidores públicos que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste, de hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar.<sup>6</sup> Esta norma atañe incluso al nivel de asesores que ocupan cargos de confianza dentro de la administración pública.

La Ley del Sistema Financiero y el Sistema de Seguros<sup>7</sup> regula el secreto bancario, expresando que opera su levantamiento en los casos de presunción de enriquecimiento ilícito de funcionario y servidores públicos o de quienes administren o hayan administrado recursos del Estado o de organismos a los que éste otorga soporte económico; tratándose de movimientos sospechosos de lavado de dinero o de activos, entre otros que comprometan el interés público.

El Decreto Legislativo 608, de julio de 1990, establece que la Superintendencia de la Banca y Seguros brindaría información relativa a operaciones financieras de aquellas personas comprendidas en su accionar, así como de terceros involucrados con éstas a la Contraloría General de la República. En igual forma, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) facilitaría las Declaraciones Juradas del Impuesto a la Renta de los funcionarios y servidores del Estado que la entidad fiscalizadora superior indique, a efectos de evaluación de los signos exteriores de riqueza.

Por otro lado, la Ley 27482<sup>8</sup> regula la publicación de la declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios públicos. Esta norma detalla a todos los funcionarios y autoridades que están obligados a publicar sus declaraciones juradas al inicio, al cese y periódicamente durante el ejercicio de su cargo: miembros del Poder Ejecutivo y de sus cargos de confianza, los miembros de las Fuerzas Armadas, los procuradores públicos, así como los miembros de los directorios, gerentes y titulares de áreas de las empresas públicas.

### Lo que sucede en la realidad

La publicación de las declaraciones de bienes y rentas de los funcionarios entró en vigencia recién en junio del 2001. Antes, la ley sólo exigía la presentación de tales declaraciones, las que eran depositadas en la Contraloría General de la República. La publicación, al inicio, anualmente y al cese, de las declaraciones ha ocasionado temor entre los funcionarios, quienes ven expuestos sus patrimonios y el de sus cónyuges ante el peligro de secuestros y robos. La publicación se realiza en el diario oficial, pero la prensa sensacionalista recoge esta información y la consolida en tablas comparativas. Los funcionarios honestos sienten que los riesgos y costos de esta medida son demasiado altos para los beneficios que representa, y que sería

---

<sup>6</sup> Disposición concordada con la Ley 24801, que regula la declaración de bienes y rentas de los funcionarios públicos; la R.M. 351-85-EF/11; el D.S. 138-88-PCM, que establece los procedimientos, responsabilidades y sanciones de los funcionarios y servidores que deben presentar declaración jurada de bienes y rentas; y, el art. 130° del D.S. 005-90-PCM, Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

<sup>7</sup> Ley 26702, art. 143°.

<sup>8</sup> Y su reglamento, Decreto Supremo 080-2001-PCM, publicado el 7 de julio del 2001.

suficiente que la Contraloría mantenga depositadas las declaraciones, que se harían públicas sólo en casos de denuncias de irregularidades.

### 1.3

**P = ¿Existen reglas acerca de los conflictos de interés?**

**R = Si, se encuentra establecido en la Constitución. Recientemente el Ejecutivo introdujo una norma que también impone restricciones a los funcionarios que han dejado el cargo hasta por un periodo de un año. En la práctica, la norma se aplica con mucha flexibilidad ante la escasez de personal altamente calificado para desempeñar funciones públicas.**

#### Disposiciones formales

El art. 40° de la Constitución establece que ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente. Así también, el art. 126° expresa que los ministros no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa, y tampoco pueden ser gestores de intereses propios o de terceros ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas.

En 1999 el Ejecutivo aprobó una norma<sup>9</sup> que impide a los funcionarios o servidores públicos intervenir como abogados, apoderados, representantes, patrocinadores asesores, árbitros o peritos de particulares en procesos judiciales en los que el Estado forme parte, en procesos administrativos que se lleven contra la Repartición de que formen parte y en procesos administrativos o judiciales en los que el funcionario o servidor haya tenido participación hasta un año después de su renuncia o cese.

#### Lo que sucede en la realidad

En los últimos años se ha aplicado una estrategia que fue muy útil para atraer al sector público a personas capaces sin pagar remuneraciones equivalentes a su valor de mercado. En diversos organismos se convocó a profesionales para participar en directorios y comisiones, sin exigírseles que dejen sus actividades privadas. Cuando estas personas ejercen su cargo sí asumen los deberes y atribuciones de funcionario público. Estas personas, sin embargo, se colocan en una posición vulnerable frente a conflictos de interés que puedan surgir, lo que ocurrió en muchas oportunidades. Las normas obligaban a estas personas a inhibirse voluntariamente de participar en los casos que podrían involucrar intereses que las afectaban personal o profesionalmente.

Por otro lado, se dan casos de profesionales que desempeñan funciones públicas en cargos de confianza a tiempo completo y que simultáneamente, a través de terceros, continúan manteniendo actividades operativas privadas. Estas situaciones sí podrían encontrarse en el plano ilegal.

Sobre los conflictos de interés “posteriores”, este tema no fue una preocupación durante el gobierno pasado. Se supo de muchos casos de profesionales que pasaban de la administración pública directamente a empresas privadas sujetas al ámbito de regulación del organismo del que salía el profesional, pero no cabía ninguna denuncia sobre ellos porque tal conducta no estaba prohibida. Cabe recordar también que estas transferencias tuvieron lugar especialmente en la época de expansión de la economía y escasez de profesionales de primer nivel. La administración pública fue una vitrina para los más destacados. No queda claro si las empresas privadas se llevaban a esos funcionarios como recompensa por favores recibidos durante su

---

<sup>9</sup> D.S. 023-99-PCM

gestión o por necesidad de contar con personal del nivel más alto y con experiencia y contactos. La restricción de un año establecida en 1999 fue producto del disgusto del entonces presidente Fujimori cuando fue informado de la participación de un miembro de una comisión del Instituto Nacional de Defensa del Consumidor y la Propiedad Intelectual (Indecopi) que, a la vez, fue contratado como asesor de una empresa privada en un caso visto por otro organismo regulador.

#### 1.4

**P = ¿Existen reglas y registros referentes a regalos y *hospitality* (cortesías, atenciones, invitaciones, etc.)? ¿En caso de existir estos registros, se mantienen actualizados al día? ¿Quién se encarga?**

- **¿Tienen poderes legales para obligar a revelar/divulgar la información?**
- **¿Cuentan con personal para investigar los alegatos?**
- **¿Que poderes de sanción existen?**
- **¿Han sido utilizados alguna vez?**

**R = Existen normas que prohíben y penalizan la recepción de regalos y cortesías, pero no se regula nada sobre lo que los funcionarios sí pueden aceptar y recibir. Por ello, no se lleva ninguna clase de registro. En la práctica, algunas instituciones públicas incluyen en su reglamento disposiciones sobre este tema, aunque existe poco control y mecanismos de seguimiento.**

#### Disposiciones formales

El Código Penal tipifica estas conductas como delito de corrupción de funcionarios, sancionado con pena privativa de la libertad.<sup>10</sup> Así, se considera delito la solicitud o aceptación de “donativo, promesa o cualquier otra ventaja para realizar u omitir un acto en violación de sus obligaciones”; y la solicitud y aceptación de “donativo, promesa o cualquier otra ventaja indebida para practicar un acto propio de su cargo, sin faltar a su obligación”.

Existen algunas instituciones del Poder Ejecutivo que tienen normas específicas para orientar el comportamiento de sus trabajadores y funcionarios:

- El OSIPTEL, Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, aprobó un Reglamento de Transparencia<sup>11</sup>, que prohíbe a sus directores, funcionarios y servidores recibir algún estipendio o retribución económica o de cualquier índole por la realización de actividades propias del cumplimiento de sus funciones; así como solicitar o aceptar obsequios u otros presentes con ocasión o no de la celebración de festividades cívicas o religiosas, cualquiera sea la cuantía patrimonial de los mismos.
- El INDECOPI, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual tiene en su ley de facultades, organización y funciones<sup>12</sup> una norma que prohíbe a los miembros de los órganos funcionales de la institución aceptar de los usuarios o sus abogados donaciones, obsequios, atenciones, agasajos, testamento en su favor o a favor de su cónyuge o concubino, ascendente, descendiente o hermano, en el ejercicio de sus funciones.
- OSITRAN, Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, ha aprobado una resolución del Consejo Directivo que contempla un listado de normas de comportamiento ético.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Art. 393° y 394° del Código Penal

<sup>11</sup> Resolución de Consejo Directivo 013-99-CD/OSIPTEL

<sup>12</sup> Art. 45° del Decreto Legislativo 807

<sup>13</sup> Resolución de Consejo Directivo 002-99-CD-OSITRAN.

En todos los casos, se trata de normas de carácter general que prohíben la aceptación de regalos y atenciones sin que se establezca excepciones o condiciones bajo las cuales sí puedan ser aceptados. Tampoco existe, por tanto, un registro de regalos y atenciones aceptados, ni normas acerca de su administración.

### Lo que sucede en la realidad

En teoría, se debería aplicar en todos los casos las normas del código penal que prohíben y penalizan la recepción de regalos y cortesías, incluso tratándose de regalos y atenciones de escaso valor. A pesar de ello, en la administración pública no es mal visto el recibir regalos e invitaciones, salvo en un grupo muy pequeño de instituciones. Es normal que el sector privado se acerque a la administración pública con la finalidad de hacer y mantener relaciones amicales con intereses personales.

## 1.5

**P = ¿Están los miembros del Ejecutivo obligados por ley a justificar/dar razón de sus decisiones?**

**R = Si. Formalmente frente al Congreso y a los interesados y opinión pública en general. El Ejecutivo debe justificar y explicar sus actos ante el Congreso cuando éste lo requiera a los responsables políticos. Sin embargo, en la práctica, durante la década de los noventa las explicaciones y justificaciones del Ejecutivo frente al Congreso consistían en presentaciones formales, dado el control de la mayoría oficialista. Por otro lado, no existían normas que exigieran el cumplimiento de procedimientos previos de publicación y consulta de las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, y sólo recientemente ha entrado en vigencia una ley que exige que todos los actos administrativos deben ser debidamente motivados, bajo sanción de nulidad.**

### Disposiciones formales

La Constitución y las leyes establecen la obligación de informar, explicar y justificar los actos de los ministros frente al Congreso. Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan,<sup>14</sup> así como también por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo de Ministros, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado concurren a las sesiones del Congreso para informar. Así, el Presidente del Consejo de Ministros o uno de los ministros, por lo menos, concurre periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas<sup>15</sup>. Dentro de los 30 días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros concurre al Congreso para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión<sup>16</sup>. Los ministros están sujetos a interpelación<sup>17</sup>.

Por otro lado, no existe ninguna norma que regule el proceso de expedición de normas del Poder Ejecutivo que requieran republicación y consulta. Sólo recientemente entró en vigencia la ley que obliga a ofrecer explicaciones a la opinión pública en general o a los afectados en particular.

---

<sup>14</sup> Art. 37° D. Leg. 560, Ley del Poder Ejecutivo

<sup>15</sup> Arts. 96°; 128° y 129° Constitución

<sup>16</sup> Art. 130° de la Constitución.

<sup>17</sup> Art. 131°.

Se trata de la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General <sup>18</sup>, que establece que todo acto administrativo debe ser motivado de manera expresa “mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que justifican el acto adoptado”. La motivación es un requisito de validez del acto administrativo, lo que significa que se puede impugnar y lograr que se declare nulo el acto no motivado.

#### Lo que sucede en la realidad

Durante la época en la que el gobierno gozaba de mayoría en el Congreso, las presentaciones de los ministros eran actuaciones formales que siempre terminaban con el voto de confianza del Congreso. El Congreso nunca solicitó explicaciones a los ministros de Defensa e Interior acerca de las operaciones de las que existían sospechas de irregularidades.

Hasta la fecha no existe ninguna propuesta para regular el proceso de expedición de normas de carácter general del Poder Ejecutivo. Durante el régimen del Ingeniero Fujimori, el Ejecutivo se mostraba poco dispuesto a ofrecer explicaciones detalladas y compartir la información que sustentaba sus decisiones. Por lo general se utilizaba un lenguaje ambiguo y críptico, con el fin de que las normas que pudieran tener un impacto negativo en la opinión pública pasaran desapercibidas por la prensa y no se generara un debate público alrededor de ellas.

Por otro lado, no se puede reseñar nada acerca del cumplimiento de la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General en vista del poco tiempo que tiene en vigencia. Es previsible que no se cumplirán las disposiciones descritas mientras las instituciones públicas no desarrollen una mayor capacidad técnica en su gestión. Algunas instituciones públicas, como es el caso de los organismos reguladores OSITRAN y OSIPTEL, ya tienen experiencia en lo que se refiere a justificar sus actos, motivar debidamente sus decisiones y publicar sus proyectos de normas a fin de recibir opiniones de los interesados y el público en general.

#### 1.6

**P = ¿Los Ministros o funcionarios de nivel equivalente tienen y ejercitan en la práctica el poder de tomar la decisión final en casos de adjudicación de contratos ordinarios y licencias? ¿Se encuentra limitado este poder a circunstancias especiales?**

**R = Depende del tipo de operación y del sector. En algunas áreas puede decirse que la toma de decisiones finales corresponde a una institución con algún grado de autonomía técnica sin la intervención del ministro, al menos formalmente. En otras áreas la decisión final e inapelable corresponde al ministro.**

#### Disposiciones formales

En esta sección se analiza diversos tipos de contratación entre el Estado y los privados: las adquisiciones de bienes y servicios; el otorgamiento de concesiones para la construcción y uso de infraestructura pública y de servicios públicos; el otorgamiento de concesiones, licencias y permisos para la explotación de recursos nacionales; y la transferencia de empresas y activos del Estado.

En el caso de contrataciones y adquisiciones del Estado<sup>19</sup>, las entidades públicas conforman comités especiales, designados por el Titular del Pliego o la máxima autoridad administrativa de la entidad, encargados del desarrollo de los procesos de selección hasta el otorgamiento de la buena pro. Estos comités están conformados por personas que cuentan con conocimiento

---

<sup>18</sup> Ley 27444

<sup>19</sup> Regulados por la Ley 26850, normas modificatorias y su Reglamento

técnico acerca de los bienes o servicios a adquirir; por lo menos uno deberá ser especialista de la misma entidad y uno debe ser un experto independiente. Este último podrá ser persona natural o jurídica, escogido de colegios profesionales o inclusive traídos de otras entidades.

Las resoluciones del Comité Especial pueden ser apeladas por los participantes en los procesos de selección, lo que será resuelto por la máxima autoridad administrativa de la entidad, que es el funcionario de mayor nivel jerárquico en las entidades del Estado, cualquiera sea su régimen presupuestario, que tiene a su cargo la gestión técnica, administrativa y financiera de los asuntos de la Entidad (por lo general, éstos son los secretarios ejecutivos, secretarios generales, máximas autoridades administrativas operativas); o, por el Titular del Pliego, que es la más alta autoridad ejecutiva de la Entidad de acuerdo a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, en el caso de empresas bajo el ámbito del FONAFE (que podría coincidir en algunos casos con la figura del Ministro). Lo resuelto por este funcionario puede ser revisado por el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Consucode), una entidad semi-autónoma encargada de orientar y supervisar los procesos de adquisición de las entidades públicas.

Respecto de las concesiones para la entrega al sector privado de determinadas obras públicas de infraestructura y de servicios públicos (transporte público, saneamiento, telecomunicaciones, alumbrado público, entre otros) que no se encuentren bajo el ámbito municipal<sup>20</sup>, se crea una comisión para cada caso. Esta se encarga de diseñar el proceso y promocionar la participación de postores. Los miembros de estas comisiones son designados por Resolución Suprema, firmada por el Presidente de la República, el Ministro Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del sector correspondiente. Esta comisión tiene la facultad de aprobar las bases de las licitaciones y concursos, así como la de celebrar todo tipo de convenios, contratos y acuerdos relacionados a la concesión, pero sus decisiones deben ser siempre ratificadas por una resolución suprema firmada por el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector. Una vez seleccionado el concesionario, el ministerio u organismo correspondiente es el facultado para suscribir el contrato de concesión, así como otorgar las licencias, autorizaciones y permisos relacionados al contrato.

Con relación a los permisos, licencias y concesiones para la explotación de recursos naturales, que son patrimonio de la nación, como los hidrocarburos, pesca, bosques, tierras, y otros, los procesos son variados. En estos casos la concesión es autorizada por el ministerio u organismo correspondiente, conforme a lo dispuesto por la ley específica. Por ejemplo, en el caso de pesca, la primera instancia es la Dirección Nacional la que autoriza la licencia o permiso y como segunda instancia actúa el Viceministro. Para los casos de hidrocarburos, los contratos son aprobados por resolución suprema, refrendada por el Ministro de Energía y Minas y el Ministro de Economía y Finanzas. En el caso de energía eléctrica, las concesiones se otorgan por resolución suprema refrendada por el Ministro del Sector, cuando son definitivas, y por resolución ministerial cuando son temporales. En los casos de comunicaciones, las autorizaciones, licencias y concesiones son aprobadas, en algunos casos, en primera instancia por el Viceministro y otros, por el propio Ministro. Por lo general estos otorgamientos son iniciados a solicitud de la parte interesada y sin mayor concurso ni audiencia pública; únicamente se verifica que se cumplan con los requisitos legales establecidos.

Finalmente, la privatización de empresas del Estado se sujetó a procedimientos especiales<sup>21</sup>. Los órganos a cargo de la promoción de la inversión privada son la COPRI y los Comités Especiales. La COPRI se encuentra adscrita actualmente a la Presidencia del Consejo de Ministros. La COPRI, como organismo rector máximo, se encarga de diseñar y concluir al proceso de promoción de la inversión privada en el ámbito de las empresas que conforman la Actividad Empresarial del Estado, centralizando la toma de decisiones a este respecto. Sus integrantes son designados por Resolución Suprema refrendada por el Presidente del Consejo de

---

<sup>20</sup> Régimen regulado por el D.S. 59-96-PCM

<sup>21</sup> D.Leg. 674, normas modificatorias y su Reglamento.

Ministros y reportarán directamente al Presidente de la República. COPRI aprueba el plan de privatización; analiza y aprueba las propuestas que le someten los Comités Especiales; y define la modalidad específica a emplearse.

Las aprobaciones y decisiones de la COPRI se adoptan por acuerdo de Comisión, siendo ratificadas por Resolución Suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro del Sector al cual pertenezca la empresa afectada.

Los Comités Especiales se constituyen por Resolución Suprema a propuesta de la COPRI, con el objeto de que conduzcan el proceso en una o varias de las empresas que se identifiquen. Estos Comités dependen directamente de la COPRI. Cada Comité organiza y desarrolla un plan específico de privatización y concesión para la empresa asignada y, adicionalmente, contrata auditores, consultores técnicos, financieros y legales, así como bancos de inversión cuando es necesario. Las aprobaciones y decisiones de los Comités se adoptan por acuerdo del Comité y son comunicadas a la COPRI.

En cualquier caso es aplicable la Ley 26713, norma que establece como delito sancionado con pena privativa de la libertad el hecho de concertar con los interesados en los convenios, ajustes, liquidaciones o suministros, defraudando al Estado.

### Lo que sucede en la realidad

A comienzos de la década de los noventa se inició el proceso de privatizaciones y concesiones en el Perú. En 1991, se creó la Comisión de la Promoción de la Inversión Privada (Copri), organismo cuya función principal es el planeamiento integral y la ejecución del programa de promoción de la inversión privada a través de procesos de privatización y concesiones de infraestructura y servicios públicos. Así, en 1992 se registraron las primeras operaciones de privatización, mientras recién a fines de 1997 comenzaron los procesos de concesiones. Entre 1992 y 2001, el Perú ha completado más de 243 procesos de privatización, que representaron ingresos por alrededor de US\$9,500 millones (17% del PBI) y US\$11,445 millones (22% del PBI) en inversiones proyectadas.

En general, y salvo los casos excepcionales que presentaron irregularidades, los procesos de concesión y privatización de empresas públicas e infraestructura pública se han mantenido en la esfera técnica, con muy poca injerencia de lo político. Aunque el dinero obtenido de la privatización fue utilizado posteriormente por la “mafia del régimen”, los procesos de privatización en sí mismos fueron transparentes y efectivos en cuanto al número de postores, precio pagado, impugnaciones y otros aspectos. Otro tipo de decisiones, tal como asignación de recursos naturales, permisos de explotación, etc. sí se mantuvieron bajo el ámbito de los respectivos ministros.

### 1.7

**P = ¿Existen mecanismos de fiscalización/contrapesos para las decisiones específicas de los miembros del Ejecutivo (*check and balances*)?**

**R = Si. La Constitución contempla la interpelación de ministros, con la posibilidad de censurarlos. En la práctica, la efectividad del mecanismo de la interpelación fue suprimida por la falta de autonomía del Congreso frente al Presidente de la República.**

### Disposiciones formales

Conforme al artículo 131° de la Constitución, el Consejo de Ministros en pleno o cualquiera de los ministros pueden ser sometidos a un proceso de interpelación<sup>22</sup>. La interpelación tiene como fin evaluar si se mantiene el voto de confianza o se censura a los ministros. El ministro que es censurado debe renunciar y esta renuncia debe ser admitida por el Presidente de la República. Si el Presidente del Consejo de Ministros plantea ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre de todo el Gabinete, y ésta le es rehusada o si éste es censurado, se produce la crisis total del Gabinete. Todo esto es independiente del procedimiento de acusación constitucional que pueda seguirse con posterioridad, como se explica a continuación.<sup>23</sup>

La Comisión Permanente del Congreso puede acusar ante el Congreso al Presidente de la República y a sus ministros por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta 5 años después que hayan cesado en éstas<sup>24</sup>. El Fiscal puede solicitar la aplicación de medidas limitativas de derechos, así como el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria sin requerir autorización judicial.

El Congreso puede suspender o no al funcionario acusado o inhabilitado para el ejercicio de la función pública hasta por 10 años o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.<sup>25</sup>

El artículo 117° contempla casos por lo que puede ser acusado el Presidente de la República, tales como traición a la patria, impedir elecciones, disolver el Congreso, entre otros.

#### Lo que sucede en la realidad

Durante la mayor parte de la década pasada este mecanismo existió como una formalidad que se llevaba a cabo de manera regular. La efectividad real de este mecanismo de fiscalización fue muy limitada, pues la mayoría en el Congreso se encontraba controlada por el régimen.

---

<sup>22</sup> Artículo concordado con el artículo 83° del Reglamento del Congreso, modificado por Res. Leg. 001-2000-CR.

<sup>23</sup> Arts. 99°; 132° y 133° de la Constitución, concordados con el Reglamento del Congreso.

<sup>24</sup> Art. 99° de la Constitución, concordado con Ley 27399, que regula las investigaciones preliminares para los casos de presunta comisión de delito de función atribuidos a funcionarios públicos.

<sup>25</sup> Art. 100° de la Constitución, concordado con la Ley 26231, que establece el procedimiento para la acusación constitucional de funcionarios públicos y el Reglamento del Congreso, art. 89°.

## 2. PODER LEGISLATIVO

### 2.1

**P = ¿Se requiere que el Poder Legislativo apruebe el presupuesto?**

**R = Sí, es una atribución constitucional del Legislativo. En la práctica, el Ministerio de Economía y Finanzas es el protagonista en el proceso presupuestario.**

#### Disposiciones formales

Dentro de las atribuciones del Congreso señaladas por la Constitución<sup>26</sup>, se encuentra la de aprobar el Presupuesto y la Cuenta General. Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto. En los casos de receso parlamentario, le corresponde a la Comisión Permanente aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto. Los parlamentarios no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.

#### Lo que sucede en la realidad

Normalmente, el proceso de aprobación del Presupuesto anual se inicia con la publicación de la Directiva de formulación en el mes de mayo, la cual dicta los lineamientos para cada pliego presupuestario y los supuestos macroeconómicos. En el mes de agosto el Ministerio de Economía y Finanzas remite el proyecto al Congreso y éste lo debe aprobar a más tardar en noviembre.

En el Congreso, la Comisión de Presupuesto se encarga de revisar el proyecto y cada sector concurre a la Comisión para sustentar su pliego. Únicamente las sesiones llevadas con los sectores de Defensa e Interior se mantienen en sesión cerrada.

En realidad, en las aprobaciones del presupuesto en años anteriores, la comisión del Congreso solamente ha observado algunos detalles. Ello se debe en gran medida a que el Ministerio de Economía y Finanzas coordinaba con la Comisión de Presupuesto desde la etapa de formulación del mismo, pero también se explica por el control político que ejercía el Ejecutivo sobre el Congreso.

### 2.2

**P = ¿Existen categorías importantes de gasto público que no requieren de la aprobación del Congreso? ¿Cuáles?**

**R = Sí. Es el caso de la reserva de contingencia. Además, los presupuestos de los Ministerios de Defensa y del Interior gozan del carácter de reservados, lo cual en la práctica favoreció la corrupción durante la década pasada.**

#### Disposiciones formales

Conforme a lo dispuesto en la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado<sup>27</sup>, el Presupuesto del Sector Público debe mostrar en detalle el objeto de todos los gastos contemplados para el año fiscal. Esta ley establece sólo una excepción<sup>28</sup>: la “reserva de contingencia”, que constituye una asignación presupuestal global dentro del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los

<sup>26</sup> Art. 102º, concordado con los arts. 77º, modificado por Ley 26472, y 78º de la Constitución.

<sup>27</sup> Ley 27209

<sup>28</sup> Artículo 15º de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.

presupuestos de las entidades del sector público. Las transferencias o habilitaciones que se efectúen con cargo a esta reserva se autorizan mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

La información contenida en el Presupuesto del Sector Público es de libre acceso, a excepción de los presupuestos de los Ministerios de Defensa y del Interior tienen el carácter de reservados<sup>29</sup>. La norma establece que sólo la Comisión de Presupuesto del Congreso, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República reciben información correspondiente a cada una de las fases presupuestarias de esos sectores, pero nunca se aprobó los procedimientos para concretar el envío de esta información al Ministerio de Economía y al Congreso.

Recientemente se promulgó una norma<sup>30</sup> que estableció las disposiciones aplicables a las adquisiciones o contrataciones de bienes, servicios u obras que efectúe el Gobierno con carácter de secreto militar o de orden interno, con el fin de controlar las mismas. En éste se definen estas operaciones como las que revelen, directa o indirectamente, los cuadros de organización del personal, la naturaleza, ubicación, cantidad y operatividad del material bélico disponible o la ubicación o distribución de las fuerzas o dependencias militares o policiales estratégicas. Además, la necesidad de adquisición o contratación de los mismos deberá ser el resultado del planeamiento estratégico, operativo y administrativo de la Defensa Nacional, aprobado por el Consejo de Defensa Nacional. Se detallan los bienes y servicios exonerados de este proceso, por razones de secreto militar o de orden interno, así como también los que no lo están, por ser solamente necesarios para el normal funcionamiento de las unidades exoneradas, y que sirven de complemento de éstas.

Se establece las características con las que deben cumplir estos procesos, como son la adjudicación de menor cuantía y la participación de al menos tres postores, así como la necesidad de emitir una resolución ministerial del titular de Defensa e Interior –previo informe técnico-legal y opinión favorable de la Contraloría- cuando se requiera la exoneración del proceso de selección y el otorgamiento de la buena Pro.

Por último, se establece que los ministros de Defensa e Interior remitirán anualmente a las comisiones de Fiscalización y de Defensa del Congreso un informe con la relación de las operaciones de adquisición y contratación con carácter de secreto militar u orden interno que hubieren sido efectuadas bajo el régimen de excepción. Asimismo, Aduanas remitirá a las mismas comisiones información de las importaciones de dichos bienes. Las unidades ejecutoras de los pliegos de Defensa e Interior están obligadas a registrar todas sus operaciones, incluyendo las secretas en el SIAF (es un sistema integrado de información de las finanzas públicas que posee el Ministerio de Economía y Finanzas y que está a disposición del público), coordinándose con otras instancias los mecanismos para salvaguardar su confidencialidad.

#### Lo que sucede en la realidad

Tomando como referencia los presupuestos aprobados en los últimos años, se podría afirmar que la reserva de contingencia manejada por el Ministerio de Economía y Finanzas ha sido entre 1.5% y 2.5% del presupuesto total. Estos recursos son destinados al pago de bonificaciones para los servidores públicos (escolaridad, aguinaldos, incrementos remunerativos), así como para gastos coyunturales.

Lo establecido por el artículo 45° de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado sí se ha venido cumpliendo, es decir, los presupuestos de los Ministerios de Defensa e Interior han mantenido en reserva los niveles de desagregado específico. Únicamente se ha tomado conocimiento a

---

<sup>29</sup> Artículo 45° de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.

<sup>30</sup> Decreto Supremo 052-2001-PCM, del 5 de mayo del 2001

niveles de partidas genéricas, tales como “personal y obligaciones sociales”, “bienes y servicios”, “inversiones”, y “otros gastos corrientes”. Sin embargo, tanto el Congreso, como la Contraloría, instituciones que tienen la facultad de observar dichos montos, exigiendo un mayor sustento específico, no realizaron dicha acción durante la década pasada. La “reserva” respecto de los presupuestos de los ministerios de Defensa e Interior favoreció la corrupción económica y política desarrollada durante los últimos años en el país. La red corruptora encabezada por el asesor del Servicio de Inteligencia Nacional, disponía de recursos ilimitados para sobornar a políticos, jueces y funcionarios.

### 2.3

**P = ¿Existen reglas sobre conflicto de interés para los parlamentarios?**

**R = Si, están establecidas en la Constitución. En general sí se han cumplido estas disposiciones, salvo en algunos casos aislados.**

#### Disposiciones formales

La Constitución contempla varios casos de incompatibilidades para la función de congresista:<sup>31</sup>

- No pueden ser elegidos congresistas si no han dejado el cargo 6 meses antes de la elección: los Ministros y Viceministros de Estado, el Contralor General y autoridades regionales; los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, el Defensor del Pueblo; el Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones; y, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad.
- La función de congresista es de tiempo completo. Le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio durante las horas de funcionamiento del Congreso.
- El mandato de congresista es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública, excepto la de Ministro de Estado y participación en comisiones de carácter internacional.
- El cargo de congresista es incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos; así como también con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado y del sistema financiero, supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.
- El congresista no puede intervenir a favor de terceros en causas pendientes de resolución ante el Poder Judicial.

Aunque el Reglamento del Congreso no lo indica expresamente, en los casos en que un congresista incumpliera con estas normas se utiliza el procedimiento del antejuicio político, regulado por la Constitución. En caso se encontrara la comisión del delito, se le abriría inmediatamente instrucción.

---

<sup>31</sup> Artículos 91° y 92°, concordados con los arts. 18°, 19° y 20° del Reglamento del Congreso

### Lo que sucede en la realidad

Estas normas se cumplen con laxitud. Resulta difícil determinar si es que los congresistas han venido incumpliendo con las disposiciones antes mencionadas, ya que la prohibición, por ejemplo, recae sobre las “horas de funcionamiento del congreso”, concepto que, para cada representante, tiene un significado o interpretación diferente.

Es obligatoria la presencia a las sesiones del pleno que pueden ser hasta dos veces por semana todo el día y luego a las sesiones de las comisiones, dependiendo de en cuántas comisiones es miembro el congresista. Por lo general, se mantuvo la prohibición de manera relativa y no a tiempo exclusivo durante la época del Congreso Constituyente Democrático (93-95), ya que los sueldos de los congresistas no eran elevados (US\$ 2,000 mensuales). Sin embargo, actualmente un congresista goza de una remuneración mensual de aproximadamente US\$ 4,500 más US\$ 4,500 para gastos operativos, de los cuales sólo deben rendir cuentas del 30%. Este salario resulta un ingreso muy atractivo que desalienta la participación en otra actividad. Sin embargo, existen casos aislados de congresistas vinculados a estudios de abogados o medios de comunicación.

#### 2.4

**P = ¿Existen reglas referentes a regalos y *hospitality* (cortesías, atenciones, invitaciones, etc.)?**

- **¿Tienen poderes legales para obligar a revelar/divulgar la información?**
- **¿Cuentan con personal para investigar los alegatos?**
- **¿Que poderes de sanción existen en contra de los parlamentarios?**
- **¿Han sido utilizados alguna vez?**

**R = No existen reglas.**

### Disposiciones formales

El reglamento del Congreso no contempla ninguna norma sobre estos aspectos, a diferencia del reglamento anterior, que tuvo vigencia hasta 1995. En todo caso, serían de aplicación los artículos del Código Penal relativos a la corrupción de funcionarios, que fueron reseñados en el punto 1.4.

### Lo que sucede en la realidad

Al no existir ninguna regulación al respecto, los congresistas no tienen ninguna obligación de hacer transparente la aceptación de regalos y beneficios. No se aplica ningún criterio para determinar cuándo los beneficios que obtiene un Congresista de personas y empresas privadas son legales y cuándo constituyen beneficios cuestionables.

#### 2.5

**P = ¿Existe una Comisión Electoral independiente? En caso de no existir, ¿la organización de las elecciones se encuentra en manos de agencias que son ampliamente reconocidas como no partidistas/imparciales?**

**R = Sí, según la Constitución y la Ley Orgánica de Elecciones. En la realidad, las autoridades electorales no tuvieron independencia durante la década anterior. Esta situación cambió durante las elecciones del 2001 que fueron organizadas y conducidas por agencias ampliamente reconocidas como imparciales.**

### Disposiciones formales

La Constitución diseña un sistema electoral compuesto por tres instituciones autónomas<sup>32</sup>: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Le compete al JNE fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales. Así, vigila la elaboración de los padrones electorales, mantiene el registro de organizaciones políticas, proclama candidatos elegidos, y resuelve impugnaciones. El JNE está compuesto por 5 miembros, elegidos por la Corte Suprema, la Junta de Fiscales Supremos, el Colegio de Abogados de Lima, los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas, y Decanos de las Facultades de Derecho de Universidades Privadas.<sup>33</sup>

La ONPE es la encargada de organizar todos los procesos electorales. Elabora y diseña la cédula de sufragio; entrega las actas y demás material electoral para el escrutinio y difusión de resultados; brinda información sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio; dicta las disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios; etc. El Jefe de la ONPE es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un periodo renovable de 4 años, mediante concurso público<sup>34</sup>; pero por disposiciones posteriores y únicas se estableció dejar en suspenso este supuesto y designar al Jefe de esta Institución entre una terna de gente honorable de reconocido prestigio moral y profesional propuesta por el Congreso (Ley 27370).

El RENIEC prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Su jefe también es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura.

### Lo que sucede en la realidad

Durante las elecciones realizadas entre 1995 y 2000, las autoridades electorales no tuvieron independencia, como lo demuestran las grabaciones realizadas por el Servicio de Inteligencia Nacional, en las que se los observa negociando acuerdos con el régimen. Esta condición cambió radicalmente con el Gobierno de Transición el cual convocó a elecciones en el 2001, apoyado en instituciones electorales ampliamente reconocidas como imparciales por la opinión pública y los observadores electorales nacionales y extranjeros.

La manipulación que se realizó del poder electoral se manifestó en distintos hechos, al menos en lo referido al nombramiento de sus miembros. Por un lado, el presidente del JNE era nombrado por un Poder Judicial que, en la práctica, estaba intervenido por el régimen. Lo mismo ocurría con el representante del Ministerio Público y con el de las universidades públicas, éste último nombrado por las comisiones interventoras designadas por el Poder Ejecutivo.

Esta manipulación de los organismos electorales se reflejó en el proceso de elecciones generales del año 2000, así como también en el proceso previo al mismo, como fue el referéndum para obtener la desaprobación de la Ley N° 26657 que permitía la segunda candidatura presidencial del Ingeniero Fujimori y las elecciones del año 2000.

### El referéndum

En setiembre de 1996, un grupo de ciudadanos, en ejercicio de su derecho constitucional, inició un proceso de referéndum para consultar si el presidente Albero Fujimori podía postular o no a un tercer periodo presidencial. Para ello, solicitaron a la ONPE la entrega de planillones para recolectar firmas adherentes, con el fin de obtener la desaprobación de la referida ley. Una vez

---

<sup>32</sup> Artículo 177° de la Constitución, concordado con la Ley 26859 (Ley Orgánica de Elecciones),

<sup>33</sup> Artículos 178° y 179°, concordados con la Ley 26486, Ley Orgánica del JNE

<sup>34</sup> Resolución 11-95-CNM (arts. 182° y 186°, concordados con la Ley 26487, Ley Orgánica de la ONPE).

iniciado el proceso del referéndum, el Congreso aprobó una ley<sup>35</sup> que modificó el procedimiento del referéndum ya establecido por medio de una ley anterior<sup>36</sup>. Por lo tanto, la ONPE se negó a entregar los planillones destinados a recabar las firmas para la consulta a la ciudadanía. El JNE resolvió que el proceso ya se había iniciado y, por lo tanto, no era aplicable la ley modificatoria promulgada por el Congreso, por lo que ordenó a la ONPE la entrega de los planillones. Sin embargo, luego de la entrega de las más de 1,4 millones de firmas por los organizadores del referéndum, la ONPE, sin la presencia de personeros y sin la verificación electrónica de los registros, señaló que hubo fraude y denunció a los organizadores de la consulta. Más aún, el JNE resolvió, mediante una nueva resolución y contra su anterior fallo, que la nueva ley del Congreso sí era aplicable y que, por lo tanto, la solicitud del referéndum debía obtener, como mínimo, el respaldo de dos quintos del número legal de congresistas. De esta manera, el Congreso –que tenía asegurada una amplia mayoría oficialista– rechazó la solicitud del referéndum. Toda esta manipulación se pudo comprobar posteriormente, a través de las filmaciones de las conversaciones que sostuvieron Vladimiro Montesinos, algunos magistrados del JNE, dos congresistas y un magistrado del Tribunal Constitucional en las oficinas del Servicio de Inteligencia Nacional.

#### *Las elecciones del año 2000*

Al igual que en el caso anterior, este proceso también reflejó toda una serie de manipulaciones del poder electoral, producto de la legislación electoral parcializada e insuficiente, la ruptura de la imparcialidad del Estado, la ausencia de la competencia electoral y la incompetencia y parcialidad de la autoridad electoral. En síntesis, la cronología de las acciones que estuvieron destinadas a manipular el poder electoral fue la siguiente:

- En agosto de 1996, el Congreso aprobó la Ley N° 26657 con el fin de posibilitar la segunda candidatura del ex presidente Alberto Fujimori.
- En setiembre de 1996, el Tribunal Constitucional admitió la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Lima contra la referida ley.
- El tribunal Constitucional resolvió que esta ley era inaplicable.
- Dicha resolución provocó la destitución, por parte del Congreso, de los tres magistrados firmantes.
- En mayo de 1998, se emitió la Ley N° 26954, que modificó el sistema de votación del JNE, aumentando el número de votos para la denegatoria de las inscripciones, impugnaciones y tachas de las candidaturas a 4 de los 5 votos de los miembros del organismo.
- En agosto de 1999 se modificó la legislación electoral, introduciendo impedimentos para ser candidato a presidente, vicepresidente y congresista, en los casos en que existiese una denuncia penal en agravio del Estado, con acusación fiscal o mandato de detención.
- El 27 de diciembre de 1999 el presidente Alberto Fujimori presentó su candidatura, que fue rápidamente aprobada por el JNE.
- La Ley Orgánica de Elecciones admitió la posibilidad legal de que existan más votos que votantes.
- Se establecieron tasas exorbitantes para interponer tachas o nulidades.

Varias de estas normas han sido derogadas por el Gobierno de Transición. Sin embargo, todavía es necesaria una revisión de la legislación electoral.

Fue durante este periodo que se detectó la falsificación de más de un millón de firmas, por parte del Frente Independiente Perú 2000, integrante de la Alianza Perú 2000 -que postulaba como candidato a presidente al entonces presidente Alberto Fujimori-, con el fin de obtener la inscripción en el registro de organizaciones políticas del JNE. A pesar de ello, no se sentenció a ninguno de los responsables y, por el contrario, los testigos que declararon el hecho fueron denunciados.

---

<sup>35</sup> Ley N° 26670

<sup>36</sup> Ley N° 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos

### 3. FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

#### 3.1

**P = ¿Existen reglas sobre el financiamiento de los partidos políticos?**

- **¿Se hacen públicas las donaciones cuantiosas/considerables y sus fuentes de origen?**
- **¿Existen reglas en cuanto a gastos de los partidos políticos?**
- **¿Se publican las cuentas de los partidos políticos?**
- **¿Son revisadas las cuentas por una institución independiente?**
- **¿Esa institución inicia investigaciones bajo su propia iniciativa?**

**R = La Constitución establece normas muy generales acerca de los partidos políticos. Sin embargo, éstas no están reglamentadas, y en la práctica no se les puede exigir a los partidos políticos rendir cuentas, pues no hay una sanción prevista. Además, este mecanismo solamente contempla los periodos electorales.**

#### Disposiciones formales

El artículo 35° de la Constitución expresa que por ley se establecerán las normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado. La Ley Orgánica de Elecciones<sup>37</sup> establece que las organizaciones políticas, listas independientes y alianzas deben presentar al JNE, dentro de los 60 días anteriores a la fecha de las elecciones, la proyección de los fondos que serán invertidos durante el proceso electoral correspondiente e individualmente su fuente de financiamiento. Asimismo, se obliga a los participantes en elecciones a presentar, dentro de los 60 días posteriores a la proclamación oficial electoral, la relación de los gastos destinados a la campaña, quedando el JNE facultado para realizar las indagaciones necesarias para confirmar tales declaraciones.

Recientemente el JNE aprobó una resolución<sup>38</sup> reglamentando la presentación de la proyección de los fondos a que se refiere el párrafo precedente. Se indica que dicha información tiene el carácter de declaración jurada y debe precisar los gastos que se realizarán en propaganda, señalando el medio de difusión a utilizar con su nombre, la cantidad de avisos destinados a cada uno y la fuente de financiamiento (recursos propios, donaciones u otros). La norma indica que el JNE puede solicitar información adicional, sin perjuicio de las indagaciones que pueda practicar para establecer la exactitud de la información presentada.

El reglamento aclara que el JNE pondrá e a disposición de la ciudadanía las declaraciones presentadas y los resultados de las indagaciones practicadas.

Cabe resaltar que estos reglamentos se refieren a las proyecciones de gastos y su destino, focalizándose únicamente en la información acerca de la contratación de avisos publicitarios en los medios de difusión. Las normas no regulan la presentación y publicación de información acerca de los donantes y el monto de cada donación; no hacen obligatoria la publicación de las cuentas de los partidos políticos y tampoco establecen procedimientos transparentes para su revisión.

#### Lo que sucede en la realidad

En el Perú nunca han existido regulaciones dirigidas a hacer más transparente el financiamiento de los partidos políticos. Socialmente resultaba aceptable que los candidatos con mayores posibilidades de triunfo recibieran fuertes sumas de dinero, especialmente de los empresarios

---

<sup>37</sup> Ley 26859, artículo 183°

<sup>38</sup> Resolución 143-2001-JNE

privados. Entre los políticos siempre ha existido consenso para no introducir restricciones y obligaciones de publicación.

Se puede considerar que la falta de regulación acerca de los ingresos y egresos de los partidos, movimientos políticos y candidatos contribuyó en gran medida al entorno propicio para la corrupción política desarrollada durante los últimos años en el país. Por ejemplo, en uno de los videos grabados por el SIN se aprecia a un congresista de la oposición recibiendo de un representante del asesor del Servicio de Inteligencia Nacional una suma de dinero para la campaña electoral de su esposa, quien en ese momento era candidata en elecciones municipales. A cambio del dinero, el congresista se comprometía a obstaculizar investigaciones parlamentarias acerca de operaciones de compra de armas. Hechos más graves que ese fueron posibles gracias al vacío normativo respecto de este tema: durante las elecciones municipales de 1998 y presidenciales del 2000 los candidatos oficialistas fueron financiados con recursos públicos.

## 4. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

### 4.1

**P = ¿Es independiente el contralor/auditor general? Por ejemplo: ¿Se requiere que el nombramiento del contralor esté basado en criterios/méritos profesionales?**

**¿Se encuentra protegido el contralor de remoción del cargo cuando no hay una justificación relevante?**

**R = Sí, parcialmente. En lo formal, son dos poderes del Estado los que interactúan en su selección y nombramiento. La norma establece requisitos para ocupar el cargo, los cuales especifican la necesidad de experiencia profesional. Su remoción sólo es posible por falta grave. Los Contralores designados durante el régimen de Fujimori fueron personas de confianza del Ejecutivo, nombrados gracias a la mayoría parlamentaria del oficialismo, y se mostraron muy dóciles en el ejercicio de su cargo.**

#### Disposiciones formales

El Contralor General es el funcionario de mayor rango del Sistema Nacional de Control, que supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control <sup>39</sup>.

El Contralor General es designado por la Comisión Permanente del Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo por un periodo de 7 años. <sup>40</sup> Los requisitos para ser Contralor están definidos en la Ley del Sistema Nacional de Control <sup>41</sup> : ser peruano, mayor de 40 años de edad, profesional y contar con experiencia profesional de más de 10 años.

Durante su período de funciones, el Contralor sólo puede ser removido por falta grave<sup>42</sup>, como, por ejemplo, infringir la Constitución, abandonar el cargo y cometer delitos en el ejercicio de sus funciones causando daño pecuniario significativo al Estado. El proceso de remoción se tramita ante el Congreso, mediante una “Acusación Constitucional”<sup>43</sup>

#### Lo que sucede en la realidad

Las designaciones de los dos últimos Contralores del régimen de Fujimori fueron el resultado de decisiones políticas del Congreso y no de un concurso o evaluación de méritos. Dado que el Ejecutivo tenía control sobre la mayoría parlamentaria, los dos últimos contralores designados fueron los candidatos presentados por el Ejecutivo.

Durante ese periodo, las principales investigaciones de la Contraloría estuvieron relacionadas con las actividades de los gobiernos locales, en las que se detectaron serias irregularidades en una importante cantidad de casos. Sin embargo, en términos económicos, el conjunto de estas investigaciones representa un monto prácticamente ínfimo si se lo compara con algunos pocos casos de gastos en armamento en los que estuvo involucrado el régimen. Cabe destacar que denuncias periodísticas importantes y con significativos elementos de credibilidad no fueron investigadas. Por ejemplo, algunas de las omisiones del Contralor de la República, señor Víctor Enrique Caso Lay, fueron:

---

<sup>39</sup> Artículo 82 de la Constitución

<sup>40</sup> Artículo 82° y numeral 1 del artículo 101° de la Constitución, concordado con los artículos 6° y 93° del Reglamento del Congreso.

<sup>41</sup> Ley 26162, artículo 22°

<sup>42</sup> Artículos 82° y 99° de la Constitución y artículo 26° de la Ley 26162

<sup>43</sup> Artículo 89° del Reglamento del Congreso.

- Desvíos de fondos con fines electorales.
- Gastos en el sector defensa y de transportes (carreteras), que constituyeron las partidas más importantes de gastos en el gobierno anterior.
- Compras excesivas de medicina por Essalud, la entidad que maneja el seguro social de salud.
- Manejo de los fondos destinados al Servicio de Inteligencia
- Manejo de los fondos destinados al Palacio de Gobierno.

Puede decirse que, en lugar de ser un organismo de control, la Contraloría funcionó, por el contrario, como un organismo de apoyo a la organización delictiva, contribuyendo a las extorsiones. Una parte importante de sus investigaciones se dirigían, más bien, a los ministros o funcionarios del gobierno que no se alineaban a los objetivos turbios del régimen.

## 4.2

**P = ¿Son auditados anualmente todos los gastos públicos?**

**R = Sí, pero con un retraso de entre dos o tres años y solamente como acto de ordenamiento administrativo y jurídico. No se contempla la aprobación de gestión.**

### Disposiciones formales

La Cuenta General contiene los resultados presupuestales, financieros, económicos y de inversión alcanzados en un ejercicio presupuestario<sup>44</sup>. El proceso de elaboración y aprobación de la cuenta general sigue las siguientes etapas:

- 1) La Contaduría, una dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), recopila información hasta el 31 de marzo del año siguiente al ejercicio presupuestario objeto de rendición de cuentas
- 2) Se envía la Cuenta General a la Contraloría y a la Comisión Revisora de la Cuenta General de la República del Congreso a más tardar el 30 de junio.
- 3) La Contraloría emite el informe de auditoría en un plazo que vence el 31 de agosto y lo remite al MEF y a la Comisión Revisora del Congreso.
- 4) El MEF eleva este informe junto con la Cuenta General a la Presidencia de la República para su presentación al Congreso a más tardar el 15 de noviembre
- 5) La Comisión Revisora tiene 90 días para su examen y dictamen;
- 6) La aprobación se lleva a cabo en un plazo de 30 días por el Pleno del Congreso.
- 7) No habiendo observaciones, se remite al Poder Ejecutivo para que en un plazo de 15 días promulgue el Decreto Legislativo correspondiente.

### Lo que sucede en la realidad

Puede apreciarse que la Contraloría audita anualmente la Cuenta General de la República, emitiendo el dictamen correspondiente<sup>45</sup>. Sin embargo, cabe indicar que la auditoría a la Cuenta General es un simple acto de ordenamiento administrativo y jurídico que no implica aprobación de gestión. Su función consistía sólo en verificar que no existan diferencias entre lo presupuestado y lo realmente gastado. Además, la cuenta general de la República se aprobaba con dos o tres años de atraso. La aprobación de gestión, por su parte, es objeto de control y fiscalización en otro procedimiento por la Contraloría y el Congreso (Exámenes Especiales de Contraloría).

<sup>44</sup> Ley 27312, Ley de Gestión de la Cuenta General de la República

<sup>45</sup> Ley 26162, artículo 5º; y literal h) del artículo 19º

#### 4.3

**P = ¿Se encuentran actualizados a la fecha los reportes?**

**R = El proceso de aprobación de la Cuenta General diseñado por la ley determina que ese documento sólo se encuentre disponible un año después del término del ejercicio presupuestal. Además de ello, siempre se ha incumplido los plazos en estos procesos.**

#### 4.4

**P = ¿Se entregan los reportes a un Comité de Cuentas Públicas y/o son debatidos por el Congreso?**

**R = Si, el informe se remite al Congreso.**

#### Disposiciones formales

Conforme a lo señalado en el punto 4.2, el informe de auditoría de la Cuenta General es remitido por el Ejecutivo a la Comisión Revisora de la Cuenta General de la República del Congreso y se debate en el Pleno.

#### Lo que sucede en la realidad

El informe es debatido en el Pleno del Congreso sin mayor cuestionamiento.

#### 4.5

**P = ¿Se declaran todos los gastos públicos en el presupuesto oficial?**

**R = Sí, salvo los gastos de Defensa e Interior, que están exceptuados por razones de seguridad nacional y, por lo tanto, se mantienen reservados.**

#### Disposiciones formales

Conforme a lo dispuesto por la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado<sup>46</sup>, el Presupuesto del Sector Público debe mostrar en detalle los egresos y el objeto del gasto a realizarse durante el año.

#### Lo que sucede en la realidad

Debe considerarse que los presupuestos desagregados de los Ministerios de Defensa y del Interior se mantienen reservados y se debaten en sesiones cerradas con la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso.

---

<sup>46</sup> Ley 27209

## 5. PODER JUDICIAL

### 5.1

**P = ¿Tienen las cortes jurisdicción para revisar las acciones del Ejecutivo (por ejemplo, la Presidencia, Primer Ministro, Ministros y sus funcionarios)?**

**R = Si, la Corte Suprema atiende denuncias formuladas por el Fiscal de la Nación; los Juzgados y Cortes las acciones de garantía en defensa de derechos civiles; y el Tribunal Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad.**

#### Disposiciones formales

La Corte Suprema tiene competencia para atender las denuncias formuladas por el Fiscal de la Nación en materia penal<sup>47</sup>. Asimismo, los Juzgados y Cortes tienen jurisdicción para atender las acciones de garantía interpuestas en defensa de los derechos civiles de las personas, a excepción de la acción de inconstitucionalidad que se interpone ante el Tribunal Constitucional.<sup>48</sup>

#### Lo que sucede en la realidad

En la práctica el Poder Judicial revisa las acciones del Ejecutivo a través de las acciones de amparo y acciones de cumplimiento, lo que tuvo muy limitado alcance en los hechos debido al control ejercido por el régimen sobre los jueces (ver sección 1.1)

### 5.2

**P = ¿Son independientes los jueces/magistrados investigadores? Por ejemplo: ¿Se requiere que los nombramientos estén basados en méritos? ¿Se encuentran protegidos de ser removidos sin una justificación relevante?**

**R = Sí, en lo formal. Las normas son claras y extensas en cuanto a su independencia, su nombramiento y ascensos basados en el mérito, y las garantías contra la remoción arbitraria. En la realidad, el Poder Judicial ha estado controlado por el poder político y su principal defecto es la falta de autonomía.**

#### Disposiciones formales

Todos los magistrados que ejercen función jurisdiccional pertenecen a la carrera judicial. La Constitución dispone que la función jurisdiccional es independiente: "Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución<sup>49</sup>."

El nombramiento de los magistrados se realiza previo concurso público de méritos y evaluación personal, salvo los que provengan de elección popular<sup>50</sup>. La selección y nombramiento de los jueces compete al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)<sup>51</sup> un organismo independiente, compuesto por un miembro elegido por la Corte Suprema en Sala Plena (vocales titulares); un miembro elegido por la Junta de Fiscales Supremos (fiscales titulares); un miembro elegido por

---

<sup>47</sup> Artículo 100° de la Constitución, concordado con el art. 34° de la Ley Orgánica del Poder Judicial (L.O.P.J.) D.S. 17-93-JUS

<sup>48</sup> Artículo 202° de la Constitución y L.O.P.J.

<sup>49</sup> Numeral 2 del artículo 139° de la Constitución

<sup>50</sup> Numeral 17 del artículo 139° y artículo 152° de la Constitución. Artículo 2° Ley 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

<sup>51</sup> Artículo 150° de la Constitución

los miembros de los Colegios de Abogados del país; dos miembros elegidos por los demás Colegios Profesionales del país; un miembro elegido por los Rectores de las Universidades Nacionales del país; un miembro elegido por los Rectores de las Universidades Particulares del país. Este número puede ser ampliado con dos miembros adicionales elegidos por el mismo Consejo entre sendas listas propuestas por las Instituciones representativas del Sector Laboral y del Empresarial.

Adicionalmente, al CNM le corresponde:

- a) El nombramiento de los fiscales en todos los niveles previo concurso público de méritos y evaluación personal.
- b) Ratificación a los jueces y fiscales de todos los niveles cada 7 años.
- c) Aplicación de las sanciones de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos, titulares o provisionales, previo cumplimiento de lo dispuesto en el art. 99° de la Constitución (antejuicio constitucional); y, a solicitud de los Organos del Poder Judicial o del Ministerio Público a los demás jueces y fiscales de todas las instancias.
- d) Extender a los jueces y fiscales de todos los niveles, el título oficial que los acredita como tales, firmado por el Presidente y cancelar los mismos cuando corresponda.
- e) Nombrar al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- f) Nombrar al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- g) Ejercer el derecho de iniciativa legislativa.

Los magistrados sólo pueden ser removidos por causas graves, como, por ejemplo, por atentar gravemente contra la respetabilidad del Poder Judicial; por haber sido condenado por delito contra la libertad sexual; por haber recibido una sentencia de pena privativa de la libertad por delito doloso<sup>52</sup>. La remoción se realiza previo proceso de investigación por parte de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial. Esta Oficina aplica las sanciones dispuestas por la Ley Orgánica, tales como multa, apercibimiento y suspensión. Las medidas de separación y destitución son aplicadas por el Consejo Nacional de la Magistratura<sup>53</sup>

### *Lo que sucede en la realidad*

En el Perú el sistema judicial no funciona adecuadamente: los procesos judiciales son ineficientes (altos costos y lentitud en los procesos), hay influencia política, las decisiones judiciales son inciertas, existe corrupción, y el acceso a la justicia es desigual. Como resultado de estas características, el sistema judicial promueve la inseguridad jurídica. Desde hace décadas, existe consenso en la urgente necesidad de avanzar no sólo en reformas de procedimientos y en la infraestructura, sino también de fortalecer la independencia y capacidad, de manera que el Poder Judicial actúe como un contrapeso de los otros Poderes del Estado y que no sea vulnerable a grupos de poder económico y social.

La reforma ejecutada durante el régimen de Fujimori, que se inició de manera auspiciosa con el apoyo de amplios sectores, fue simplemente una pieza del plan del régimen por controlar todas las instituciones relacionadas a la justicia en el país: Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura y el Tribunal Constitucional.

En sus primeras etapas, la reforma aplicó medidas innovadoras que modernizaron y dinamizaron el aparato administrativo del Poder Judicial, lo que tuvo impacto positivo en la administración de justicia masiva. También se fortaleció la Oficina de Control de la Magistratura, instancia que realizó importantes acciones de control que concluyeron en la destitución de magistrados y auxiliares jurisdiccionales. Asimismo, se realizó esfuerzos para

---

<sup>52</sup> Artículo 210° y 211° L.O.P.J.

<sup>53</sup> Artículo 105° y 106° y 154° de la Constitución

elevar el nivel académico de los magistrados, a través de programas de formación de aspirantes y actualización y perfeccionamiento.

Sin embargo, en conjunto, la reforma dejó un saldo negativo, por lo siguiente:

1. Cambio sistemático de los magistrados que mostraban independencia para apartarlos de casos de interés político, ya sea a través del traslado o sometimiento a procesos de investigación. Esto se instrumentalizó a través de medidas supuestamente dirigidas a acelerar la solución de conflictos. Se crearon muchas salas y juzgados transitorios, del despacho judicial corporativo y de juzgados y salas especializadas, que también fueron utilizados con fines de control político de los jueces.
2. Existencia de un número excesivo de magistrados provisionales y suplentes a los que, además, se les hace competentes para resolver los casos de mayor implicancia política. Esto porque los magistrados provisionales o suplentes pueden responder más fácilmente a las indicaciones externas, dado que no tienen seguridad en su puesto.
3. Abdicación de la competencia del Poder Judicial para el juzgamiento de delitos de traición a la patria y otros delitos graves cometidos por civiles, los que han pasado a ser vistos por el fuero privativo militar, desnaturalizando así, la esencia del fuero privativo militar, que es resolver únicamente los delitos de función cometidos por las fuerzas policiales y militares.

La reforma no logró resolver los problemas medulares más antiguos: la falta de capacidad y la corrupción. Hasta ahora, una gran proporción de magistrados no tienen el nivel profesional y ético suficiente para cumplir adecuadamente su función. Por ello, prefieren basarse en formalidades, porque ello les permite escudarse en razones “objetivas” para acceder o denegar los pedidos de las partes frente a lo “subjetivo”, que podría ser su propio criterio de justicia. Así, ahora se tiene la percepción de que se ha retrocedido debido a la falta de independencia política.

La Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada en 1991 introdujo la figura de un órgano de gobierno al interior del Poder Judicial distinto a la Corte Suprema de Justicia de la República. Este órgano fue denominado Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y estaba integrado por cuatro magistrados y un representante de los colegios de abogados. Era presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien era a su vez titular del pliego presupuestario. Integrado exclusivamente por abogados. En general, careció de una visión gerencial de sus funciones. El gerente general a cargo de la administración del Poder Judicial participaba en las reuniones del Consejo Ejecutivo con voz, pero sin voto, por lo que en la práctica no gozaba de prerrogativas importantes. Los resultados de este esquema de organización no fueron satisfactorios.

A mediados de 1995, luego de gestiones de los magistrados descontentos con la gestión del órgano encargado de la reforma administrativa y de un proyecto de ley presentado por el presidente de la Corte Suprema que fue descartado por implicar la interferencia directa del Poder Ejecutivo y del Congreso en la administración del Poder Judicial, el Congreso aprobó la Ley 26546. Esta ley creó un órgano de gobierno integrado por los tres presidentes de las salas de la Corte Suprema, sin incluir al presidente, y añadió la figura de un secretario ejecutivo designado por dichos magistrados, al que se dotaba de atribuciones importantes en el campo administrativo. La ley designó a los primeros integrantes de la Comisión Ejecutiva de manera individual, sin tomar en cuenta al presidente de la Corte Suprema como presidente de la Comisión Ejecutiva.

### 5.3

**P = ¿El reclutamiento y el desarrollo de carrera se basan en méritos?**

**R = Sí en lo formal. En la práctica, durante el periodo de gobierno del presidente Fujimori se cometieron diversas maniobras que desvirtuaron el sistema, resultando en una**

## **sobrerrepresentación de jueces provisionales y suplentes, con consecuencias graves en la autonomía y calidad de la labor judicial.**

### Disposiciones formales

La Constitución reconoce y garantiza la carrera judicial. El proceso de selección de magistrados ha sido descrito en el punto anterior. El desarrollo de la carrera se da a través de los ascensos. Para ello, se formulan cuadros de méritos, tomándose en consideración la antigüedad y la trayectoria en cuanto a la tramitación y resolución de los procesos, idoneidad moral, sanciones y medidas disciplinarias, grados académicos, distinciones, publicaciones.<sup>54</sup>

### Lo que sucede en la realidad

Con el sistema de designación y nombramiento de magistrados establecido por la Constitución, a cargo del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), se buscaba la participación directa a representantes de la sociedad civil, para que asuman las funciones de seleccionar, ratificar y destituir a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público. Sin embargo, el grueso de estas facultades fue recortado o suspendido durante el proceso de reforma. El primer recorte fue introducido por la Ley 26933 (marzo de 1998), que restringió significativamente la capacidad del CNM para destituir a los vocales y fiscales supremos, al establecer como requisito de la destitución el hecho de haber sido sancionados previamente con suspensión. El segundo recorte fue ordenado por una resolución de tipo administrativo del titular del pliego (agosto de 1998), por la cual prolongó el período de formación de aspirantes a magistrados de 6 a 24 meses, lo que tuvo el efecto de inhabilitar a los aspirantes que ya habían terminado su curso en marzo de 1998 y se suspendió la facultad de nombrar magistrados hasta el año 2000.

Por otro lado, debe señalarse que un alto porcentaje de jueces (82%) no tiene estabilidad, por ser provisionales o suplentes<sup>55</sup>. Los magistrados provisionales han sido designados para ejercer el cargo en un determinado nivel jerárquico pero asumen temporalmente una magistratura superior. Los magistrados suplentes son abogados que se desempeñan temporalmente como magistrados por designación de la Comisión Ejecutiva. Esta figura fue creada para cubrir temporalmente las plazas de magistrados que se encontraban de vacaciones o de licencia. El número de jueces provisionales y suplentes se incrementó durante la década de los 90 por dos razones. En primer lugar, porque en 1992 el gobierno, que en ese entonces había asumido unilateralmente facultades extraordinarias, cesó a numerosos jueces. En segundo lugar, la reforma judicial requirió jueces adicionales para acelerar la administración de justicia y eliminar el *stock* de casos sin resolver. Este proceso significó la creación de un tercio más de juzgados y salas transitorias (aproximadamente 400), muchos de los cuales se mantienen hasta la fecha. La mayor parte de estas plazas fue encargada a jueces provisionales o suplentes.

Al no estar protegidos por la garantía de inamovilidad en el cargo, los jueces provisionales y suplentes están en una situación más vulnerable frente a la influencia política y económica. Estos magistrados pueden ser removidos de la instancia en la que se desempeñan y ser trasladados a otro juzgado o sala. Para los provisionales, la posibilidad de retornar a su despacho de origen tiene dos efectos negativos: sufrir una reducción significativa de sus ingresos y bajar de nivel jerárquico, lo que tiene mucha importancia en una institución tan vertical como el Poder Judicial. Los magistrados suplentes son más vulnerables todavía, pues al cancelárseles el encargo se les priva de su empleo.

---

<sup>54</sup> Artículos 217° al 225° L.O.P.J., concordado con art. 22° de la Ley 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, modificada por la Ley 27368.

<sup>55</sup> De acuerdo con los datos suministrados por la Gerencia General de la Corte Suprema, en febrero de 2001 el sistema judicial contaba con 1626 magistrados; de ellos, 283 titulares. El resto, 276 provisionales y 1067 suplentes, se encontraba en una situación interina. En PNUD, Informe de la Misión "Fortalecimiento Institucional de la Justicia en el Perú", Julio 2001.

Una de las soluciones que frecuentemente se plantea para resolver este problema es el nombramiento en el plazo más breve posible de todos los jueces y vocales que se requieran. Por otro lado, ello tiene cierta dificultad mientras no termine el proceso de descarga procesal y no se conozca con exactitud el número de magistrados que se necesita en el Poder Judicial en la actualidad. Desde esta perspectiva, la solución del problema tendría que empezar por la estimación del número de plazas permanentes que requiere el país.

#### 5.4

**P = ¿Se han dado casos exitosos de enjuiciamiento/procesamiento de funcionarios de alto nivel corruptos en los últimos 3 años?**

**R = Durante la década del 90, no más de cinco casos. A partir del último trimestre del año 2000, cuando terminó el régimen de Fujimori, se inició el procesamiento de decenas de funcionarios, oficiales de las fuerzas armadas, ex congresistas y ministros.**

#### Disposiciones formales

Por disposición constitucional el Presidente, Ministros, Congresistas y en general altos funcionarios tienen derecho al "antejuicio político" seguido ante el Congreso.

El procedimiento de acusación constitucional es iniciado por denuncia de cualquier congresista o persona que se considere directamente agraviada. Las denuncias son puestas en conocimiento de los congresistas afectados. Si luego de siete días ningún congresista las hace suyas, las denuncias son enviadas a una Comisión Especial Calificadora, integrada por 5 ó 7 congresistas elegidos por el Pleno. Esta Comisión determina su procedencia tomando en consideración diversos criterios. Criterios tales como. Luego de declararlas procedentes, la Comisión Permanente las transfiere para que forme una Subcomisión Investigadora, cuyo Presidente debe emitir un informe sobre la investigación. En el marco de la investigación, se puede archivar el caso o proceder a actuación de pruebas. En todo caso, el acusado queda suspendido en el ejercicio de sus funciones hasta por 10 años y sujeto a juicio según ley. El expediente es remitido al Fiscal de la Nación, quien debe formular denuncia penal ante la Corte Suprema de Justicia. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Al interior del Poder Judicial, el Organismo de Control de la Magistratura es quien se encarga de hacerle el seguimiento a las denuncias que se interpongan.

#### Lo que sucede en la realidad

Durante el gobierno de Fujimori, los casos de procesamiento de altos funcionarios del Poder Ejecutivo fueron raros. Se hizo pública la destitución y posterior procesamiento en no más de cinco casos. En el ámbito del Poder Judicial, el Organismo de Control de la Magistratura investigó y sancionó a muchos jueces de menor rango; nunca a un Vocal de la Corte Suprema, por ejemplo.

Actualmente, se vienen procesando numerosos ex ministros, ex congresistas y altos funcionarios de las FF.AA., del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial por su presunta participación en la red de corrupción.

## 6. SERVICIO PÚBLICO

### 6.1

**P = ¿Existen leyes que establezcan sanciones criminales y administrativas en los casos de soborno?**

**R = Sí, tanto en el ámbito administrativo como en la legislación penal. Sin embargo, los procedimientos administrativos que terminan efectivamente en sanciones son escasos debido, principalmente, a la complejidad del procedimiento y a las altas posibilidades de que la decisión administrativa sea revertida por el Poder Judicial.**

#### Disposiciones formales

Existen numerosas leyes que establecen sanciones administrativas para las conductas indebidas de los servidores públicos. La Ley de Bases de la Carrera Administrativa <sup>56</sup> establece como faltas de carácter disciplinario, entre otras "la utilización o disposición de los bienes de la entidad en beneficio propio o de terceros" y "el abuso de autoridad, la prevaricación o el uso de la función con fines de lucro". Estas faltas se sancionan con cese temporal o suspensión de acuerdo a la gravedad, después de realizado un procedimiento administrativo.

Por su parte, el Código Penal, en la sección denominada <sup>57</sup> "delitos cometidos por funcionarios públicos", tipifica la figura de delito de concusión <sup>58</sup> y de corrupción de funcionarios <sup>59</sup>, entre los que figuran el abuso de autoridad, la concusión, el peculado, y la corrupción de funcionarios.

#### Lo que sucede en la realidad

Los procedimientos administrativos para aplicar las sanciones administrativas son complejos y demandan experiencia para su buen desarrollo. En muchas entidades los directivos intentan aplicarlos con malos resultados: demoran mucho tiempo, por lo que la sanción pierde efectividad; se cometen errores formales que luego sirven de base para impugnaciones judiciales que terminan en la reposición del servidor. Por estas razones, es poco frecuente que se apliquen sanciones a través de esta vía. Por lo general, cuando se descubre conductas inapropiadas se opta por cesar al funcionario, si éste es de confianza, o solicitar la renuncia del servidor.

### 6.2

**P = ¿Existen reglas que obliguen a la independencia política en el servicio público?**

**R = Sí, pero tradicionalmente los gobiernos, tanto de nivel nacional como local, han utilizado la administración pública con fines políticos.**

#### Disposiciones formales

La ley de Carrera Administrativa <sup>60</sup> señala que los servidores públicos están prohibidos de realizar actividades distintas a su cargo durante el horario normal de trabajo, salvo la labor docente; así como de practicar actividades político-partidarias en el centro de trabajo y en cualquier entidad del Estado. Asimismo, la Ley Orgánica de Elecciones, <sup>61</sup> prohíbe a toda

---

<sup>56</sup> Decreto Legislativo 276, artículo 26°

<sup>57</sup> D.Leg. 635, modificado por Ley 26713, sección IV del capítulo II

<sup>58</sup> art. 384°

<sup>59</sup> arts. 393° y 394°

<sup>60</sup> Art. 23° del D.Leg. 276 y arts. 134° y 135° de su Reglamento

<sup>61</sup> Ley 26859 y sus modificatorias

autoridad política o funcionario público intervenir en el acto electoral para coactar, impedir o perturbar la libertad del sufragio; practicar actos que favorezcan o perjudiquen a determinado partido o candidato; imponer a personas que tengan bajo su dependencia la afiliación a determinados partidos políticos; formar parte de algún Comité u organismo político o hacer propaganda o campaña a favor o en contra, entre otros (art. 346° y 347°). Lo expuesto se extiende a los miembros de las FF.AA. y de la Policía en situación de disponibilidad o de retiro (Ley 27163).

### Lo que sucede en la realidad

En realidad, la independencia del servicio público nunca ha existido en el Perú. Por el contrario, es una tradición que el partido o grupo que gobierna, nacional o local, coloque a sus miembros en la administración pública. Una de las denuncias reiteradas contra el régimen anterior fue el compromiso que mostraban los funcionarios y servidores públicos de diversos organismos, especialmente los ligados al Ministerio de la Presidencia y al Ministerio de Agricultura con la campaña electoral.

### 6.3

**P = ¿Las reglas de reclutamiento y de desarrollo de carrera se basan en méritos?**

**R = Sí, formalmente. Sin embargo, se utiliza las figuras de contratación temporal, nombramiento de personal de confianza o contratación de servicios profesionales y otras vías que no requieren de concurso y no conducen al desarrollo de una carrera.**

### Disposiciones formales

La Ley de Bases de la Carrera Administrativa es, en teoría el régimen que se aplica a la mayor parte de servidores públicos. Esta norma contiene disposiciones referidas a las condiciones de ingreso, estabilidad y ascensos de la administración pública, encuadrándose dentro de los principios generales de la carrera administrativa comunes a otros países: ingreso por concurso de méritos por el nivel más bajo del grupo ocupacional, estabilidad, orden de méritos e igualdad de oportunidades en la carrera pública. Como cuerpo normativo, el DL 276 continúa vigente, aunque muchas de sus disposiciones han sido dejadas sin efecto por normas legales, o son ignoradas por prácticas administrativas. La carrera administrativa establecida por el DL 276 no comprende a los funcionarios que desempeñaban cargos políticos o de confianza<sup>62</sup>. Igualmente, no son parte de la carrera administrativa, por estar regulados por normas especiales, los miembros del Poder Judicial, Poder Legislativo, Cuerpo Diplomático, Institutos Armados, Magisterio (profesores). Las normas especiales que regulan el régimen laboral de estos grupos de servidores públicos tienen una orientación similar a la ley de Carrera Administrativa. En algunos casos contienen beneficios mayores.

De acuerdo a lo dispuesto por esa ley, no están comprendidos en la carrera administrativa los servidores públicos contratados temporalmente ni los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza. A los contratados se les aplica las normas del régimen de carrera en todo lo que no sea estabilidad laboral.

Un instrumento aplicado en los últimos años para evitar la inflexibilidad del régimen laboral del sector público y los efectos de la "cédula viva" ha sido la asignación del régimen laboral privado a grupos específicos de servidores públicos, especialmente los de las entidades nuevas o reformadas. En tales casos, no se aplican las normas sobre concurso público para el ingreso, ascensos, sanciones y procedimientos administrativos establecidos por el DL 276. El régimen

---

<sup>62</sup> Sin embargo, el personal de carrera puede ser designado para cargo de confianza, en cuyo caso no pierde su plaza.

privado permite ofrecer remuneraciones más atractivas, las cuales pueden estar fijadas directamente por la entidad, dentro de los parámetros aprobados por el MEF para cada uno de los casos.

#### Lo que sucede en la realidad

Desde hace algunos años las leyes presupuestales vienen prohibiendo el nombramiento y contrataciones de personal en el ámbito de la carrera pública, salvo excepciones (personal de confianza, encargaturas de cargos directivos, ascensos). Únicamente se permite la cobertura de plazas presupuestadas, limitadas a un número fijo establecido en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP). Para evadir estas restricciones, se contrata personal bajo la modalidad de contratos civiles denominados “contratos de servicios no personales”, es decir, como si se tratara de trabajadores independientes. Estas contrataciones al margen de la ley de carrera administrativa no se realizan necesariamente por concurso.

La designación de personal de confianza no se realiza por concurso, como es lógico. Sin embargo, no se ha regulado el régimen de personal de confianza, salvo el porcentaje máximo que puede existir al interior de cada entidad (4%). Dado que no se ha definido hasta qué nivel dentro de las instituciones pueden ingresar los funcionarios de confianza, muchos puestos han sido ocupados durante años por personas que no pertenecen a la carrera administrativa. Ello representó una gran flexibilidad para la gestión pública, que en algunas instituciones fue utilizada para fines positivos y en otras para fines negativos.

Por otro lado, en el régimen de la actividad privada no es obligatorio el concurso, pero muchas entidades los han realizado de manera rutinaria.

#### 6.4

**P = ¿Existen reglas específicas para prevenir el nepotismo? El *cronyism* (camaradería, amiguismo)?.**

**R = Sí, una ley aprobada en el año 2000 regula el nepotismo.**

#### Disposiciones formales

La Ley 26771 y su reglamento<sup>63</sup> señalan que los funcionarios que tienen la facultad de nombrar y contratar personal o que tienen injerencia directa o indirecta en el proceso de selección se encuentran prohibidos de nombrar o contratar a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y por razón de matrimonio.

#### Lo que sucede en la realidad

No hay antecedentes sobre regulación y sanción al nepotismo. La norma referida es de muy reciente aprobación. Al cierre del presente informe se discute intensamente en la prensa el caso de los sobrinos del Presidente de la República, uno de los cuales ha sido contratado como asesor pagado por la cooperación internacional y la otra como secretaria, pagada por la planilla del Congreso de la República. El presidente del Congreso señaló que no existe infracción a la ley de nepotismo, pues quien contrató (el presidente del congreso) no tiene vínculo familiar con la contratada, y que ella trabaja como secretaria del Presidente de la República es porque ha sido destacada temporalmente.

---

<sup>63</sup> Reglamento D.S. 021-2000-PCM

## 6.5

**P = ¿Existen reglas (incluyendo registros) relativos a la aceptación de regalos y *hospitality* (cortesías, atenciones, invitaciones, etc.)?**

**R = Ver respuesta en sección 1.4**

## 6.6

**P = ¿Existen restricciones en cuanto a empleo post-servicio público?**

**R = Sí. Los ex servidores públicos no pueden participar en procesos administrativos o judiciales que tienen que ver con la entidad en la cual trabajaban, hasta un año después de su renuncia o cese.**

### Disposiciones formales

En 1999 el Ejecutivo aprobó una norma<sup>64</sup> que impide a los funcionarios o servidores públicos intervenir como abogados, apoderados, representantes, patrocinadores asesores, árbitros o peritos de particulares en procesos judiciales en los que el Estado forme parte, en procesos administrativos que se lleven contra la repartición de que formen parte y en procesos administrativos o judiciales en los que el funcionario o servidor haya tenido participación hasta un año después de su renuncia o cese.

### Lo que sucede en la realidad

No existen mecanismos que permitan dar seguimiento al cumplimiento efectivo de esta norma.

## 6.7

**P = ¿Se publican los procedimientos y criterios para las decisiones administrativas (por ejemplo, otorgamiento de permisos, licencias, préstamos bancarios, aplicación de impuestos?)**

**R = Se ha avanzado en cuanto a la publicación de procedimientos, requisitos y costos de los procedimientos administrativos. Una nueva ley de reciente aprobación exige a la administración la fundamentación rigurosa de sus decisiones.**

### Disposiciones formales

La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada<sup>65</sup>, estableció disposiciones orientadas a otorgar seguridad jurídica en materia administrativa, que han sido recogidas por la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. Por ejemplo, se obligó a todas las entidades de la administración pública de aprobar y publicar sus procedimientos administrativos a través de los llamados TUPAs, que son documentos que deben contener toda la información relativa a la tramitación de los procedimientos administrativos a seguirse ante las distintas entidades. Posteriormente, se encargó a una entidad semi autónoma del Poder Ejecutivo, el Indecopi, la facultad de vigilar el cumplimiento de esta obligación y recibir las quejas de los ciudadanos.

Por otro lado, de acuerdo a las normas sobre procedimientos administrativos, las entidades públicas siempre han estado obligadas a fundamentar sus decisiones, aunque no se regulaba en detalle los procedimientos y criterios que debían aplicar. Por ello, la administración pública daba por cumplida la fundamentación de sus actos con referencias a normas legales generales.

---

<sup>64</sup> D.S. 023-99-PCM

<sup>65</sup> D.Leg. 757, aprobado en 1991

La nueva Ley del Procedimiento Administrativo General, que entró en vigencia recientemente contiene un mandato directo para que todo acto administrativo sea debidamente motivado, regulando las condiciones necesarias para que se cumpla con esa características, sin las cuales el interesado puede impugnar la validez del acto. La norma señala que “no son admisibles como motivación la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto”.

#### Lo que sucede en la realidad

La aprobación y publicación de TUPAS constituyó un avance importante en la relación entre la administración pública y los ciudadanos, ya que obligó a sincerar la actuación de las entidades en cuanto a trámites, requisitos y cobros. Todas las entidades públicas cumplieron con esta obligación, inclusive los gobiernos locales.

En cuanto al cumplimiento de las disposiciones reseñadas contenidas en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General, no se tiene información aún, dada su reciente entrada en vigencia. Es previsible que las entidades públicas más débiles (en recursos y capacidad técnica de sus funcionarios) tendrán problemas para cumplir esta ley.

### **6.8**

**P = ¿Existen mecanismos de quejas para los servidores públicos y medidas de protección a los soplonos/informantes (*whistle blowers*)?**

**R = No existe un marco que proteja a los servidores públicos frente a las represalias que puedan sufrir por sus denuncias.**

#### Disposiciones formales

Las normas<sup>66</sup> reconocen el derecho de huelga de los servidores públicos y el de constituir sindicatos con arreglo a ley. También está vigente el Convenio 151 de la OIT sobre protección del derecho de sindicación y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. No están comprendidos en esta disposición los Magistrados, funcionarios con poder de decisión o cargo de confianza, militares y personal civil que forma parte de las Fuerzas Armadas y Policiales.

Por otro lado, la Ley 27378 regula las garantías y beneficios que se otorguen a las personas que colaboran con la justicia en la investigación de delitos. En el capítulo IV se establecen las medidas de protección para preservar la identidad del protegido.

#### Lo que sucede en la realidad

No existe un marco legal que proteja al “whistle blower” dentro de una institución. El servidor público que es testigo de conductas impropias dentro de su organización sólo tiene dos opciones: reportarlas a sus superiores o “filtrarlas” informalmente a la prensa. El riesgo de ser víctima de represalias de sus jefes inmediatos o colegas es alto en ambos casos.

---

<sup>66</sup> D. Leg. 276, art. 24°, concordado con los arts. 120° y 122° del D.S. 005-90-PCM y el art. 86° del D.L. 25593.

## 6.9

**P = ¿Existen medios para presentar quejas por parte del público?**

**R = Sí, formalmente. Sin embargo, salvo un grupo de instituciones públicas más modernas, en general, la administración pública no es permeable a las críticas y no actúa con el criterio de servir al ciudadano.**

### *Disposiciones formales*

Las normas reconocen <sup>67</sup> a los ciudadanos el derecho a participar en asuntos públicos, pudiendo cuestionar, criticar y supervisar las decisiones y actuaciones de la administración pública, así como formular quejas, conforme a ley. Igualmente, se reconoce como derechos de los usuarios el de ser escuchados por la autoridad competente y, ser amparados por el Defensor del Pueblo en los casos de abuso y actos arbitrarios cometidos por los trabajadores públicos, entre otros. (art. 3°).

Asimismo, conforme a lo dispuesto por la Constitución, le compete al Defensor del Pueblo conocer de las quejas y/o denuncias que le formulen los ciudadanos contra los servidores o funcionarios de la Administración Pública.

Por su parte, las regulaciones acerca de los TUPAS referidas en 6.6 establecen que las entidades públicas solamente podrán exigir el cumplimiento de los procedimientos administrativos contemplados en sus respectivos TUPAs, facultando a los particulares para interponer reclamos y quejas ante el superior jerárquico de la autoridad o funcionario que tenga a su cargo la tramitación.

Finalmente, reforzando estos puntos, la organización del INDECOPI <sup>68</sup>, Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual es competente para resolver las denuncias que presenten los particulares contra las entidades públicas que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado. Indecopi está facultado para aplicar sanciones y multas a los funcionarios que impongan la barrera burocrática declarada ilegal, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y la formulación de la denuncia penal correspondiente.

### *Lo que sucede en la realidad*

La Defensoría del Pueblo e Indecopi han sido los canales institucionales más recurridos por los ciudadanos para reclamar contra la administración pública. Puede decirse que estos organismos actuaron con neutralidad y profesionalismo en los casos que resolvieron. Sin embargo, a Indecopi se le recortó sus funciones con relación a las barreras burocráticas impuestas por ministerios y entidades del gobierno central frente a las cuales sólo pueden recomendar, mas no declararlas ilegales y mucho menos imponer sanciones.

---

<sup>67</sup> Ley de Simplificación Administrativa, Ley 25035 y su Reglamento, D.S. 70-89-PCM

<sup>68</sup> Ley 25868, Ley de Organización y Funciones del INDECOPI y su norma complementaria, D.Leg. 807.

## 7. POLICÍA Y FISCALES

### 7.1

**P = ¿Es independiente el Director de la Policía? por ejemplo: ¿Se requiere que los nombramientos se den sobre la base de méritos? ¿Se encuentra protegido de ser removido sin una justificación relevante?**

**R = No existe independencia del Director de la Policía. Su designación y permanencia en el cargo dependen del Presidente de la República.**

#### Disposiciones formales

La Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú<sup>69</sup> establece que esta institución forma parte de la estructura orgánica del Ministerio del Interior. Su Director General depende del Ministro del Interior y es designado por el Presidente de la República entre uno de los Tenientes Generales de la Policía Nacional en Situación de Actividad. Al ser un cargo de confianza, su permanencia es determinada por el Presidente de la República en calidad de Jefe Supremo de la Policía Nacional del Perú.

El ingreso a la Policía Nacional se efectúa por concurso de méritos y sólo para peruanos de nacimiento que hayan cursado estudios superiores en las Escuelas e Institutos de la Policía Nacional del Perú u otros de similares categorías, inclusive del extranjero, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Régimen de Instrucción; y, teniendo en cuenta las vacantes establecidas por el Ministerio del Interior, a propuesta del Director General<sup>70</sup>

Los ascensos se realizan conforme al procedimiento establecido en su Reglamento<sup>71</sup> y tomando a consideración factores de rendimiento profesional, valor potencial para el servicio policial (que los candidatos no hayan tenido sanciones, no tengan juicios y/o denuncias pendientes, no tengan problemas con la prensa, etc.) y tiempo de servicios en la jerarquía. Es mérito académico computable el haber cursado y concluido satisfactoriamente cursos en los Institutos y Escuelas de la Policía Nacional u otros de similar categoría.<sup>72</sup>

Los miembros de la Policía están sujetos, de conformidad con los Reglamentos respectivos, a cambios de puesto. Estos se producirán por disposición del Jefe Supremo de la Policía Nacional; por necesidades del servicio; por ascensos; por especialización; y por límites de permanencia.

En caso de comisión de delitos o faltas graves, el Director General podrá suspender del empleo al Personal comprometido, durante el proceso administrativo disciplinario.<sup>73</sup>

#### Lo que sucede en la realidad

En la práctica, las decisiones del Director General se encuentran afectadas por figuras con mayor rango político e institucional.

Para los ascensos, las evaluaciones de los legajos de personal proporcionados por la Dirección de Personal de la Policía se efectúan por Comisiones Evaluadoras designadas por el Director

<sup>69</sup> Art. 4° y 6° de la Ley 27238 y su Reglamento, aprobado por D.S. 008-2000-IN. Concordado con el art. 2° del D.Leg. 370, Ley Orgánica del Ministerio del Interior.

<sup>70</sup> Art. 25° de la Ley y art. 35° del Reglamento

<sup>71</sup> D.S. 022-89-IN

<sup>72</sup> Art. 42°, Reglamento, concordado con D.Leg. 745, Ley de Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú y art. 172° Constitución.

<sup>73</sup> D.Leg. 745, Ley de Situación del Personal de la Policía, art. 20° y, Reglamento de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional, D.S. 009-97-IN

General. Existen hasta 3 Comisiones (oficiales subalternos, superiores y generales), cuyas decisiones por lo general se encuentran restringidas a lo que mande el Director General. Es decir, el Director General es quien en última instancia decide, aunque pesan mucho las opiniones y recomendaciones que recibe. Este puede impartir restricciones relacionadas con los límites de edad, simpatías deslizadas por superiores, sobre todo a nivel de Coroneles y Generales.

## 7.2

**P = ¿Son independientes los fiscales?**

**R = Sí en lo formal. Sin embargo, durante el régimen de Fujimori se nombraban fiscales ad-hoc para casos claves, reduciéndose su autonomía y condicionando su permanencia en función a sus fallos.**

### Disposiciones formales

Conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Ministerio Público<sup>74</sup>, este organismo es autónomo y está conformado por el Fiscal de la Nación y demás fiscales. Los Fiscales actúan independientemente en el ejercicio de sus atribuciones.

El Fiscal de la Nación es elegido por la Junta de Fiscales Supremos en votación secreta<sup>75</sup>. Los demás fiscales son nombrados, previo concurso público de méritos y evaluación personal realizada por el Consejo Nacional de la Magistratura. Su ratificación, cada 7 años, depende de este mismo Organismo. En caso de no producirse ésta, los fiscales no podrán reingresar al Ministerio Público.<sup>76</sup>

Son causales de destitución: condena a pena privativa de libertad, comisión de un hecho grave, reincidencia en un hecho que configure causal de suspensión, intervenir en procesos a pesar de estar incurso en prohibición por impedimento legal<sup>77</sup>.

### Lo que sucede en la realidad

Durante el gobierno anterior se emprendió también una reforma del Ministerio Público, creándose una Comisión Ejecutiva con facultades similares a las de la Comisión Ejecutiva creada para el Poder Judicial. Esta reforma también sirvió para que la red de corrupción tomara un control efectivo y organizado sobre los fiscales. Así, era común que se nombrasen fiscales ah-hoc, aduciendo el carácter excepcional del caso. Estos fiscales eran nombrados para casos claves y su permanencia dependía del carácter de sus fallos, reduciendo la estabilidad del proceso. Se ha difundido también videos grabados por el Servicio Nacional de Inteligencia en los que se muestra a la ex fiscal de la Nación en situaciones que hacen sospechar su participación en la red de corrupción. Existen testimonios, que la Procuraduría debe comprobar, acerca de cómo la autoridad máxima del Ministerio Público recibía pagos mensuales de Vladimiro Montesinos.

## 7.3

**P = ¿Existen unidades especializadas para investigar y procesar crímenes de corrupción?**

---

<sup>74</sup> Art. 158° de la Constitución, concordado con el art. 1°, D.Leg. 52

<sup>75</sup> Art. 1°, Ley 26288, que dicta normas referidas a la elección y atribuciones del Fiscal de la Nación

<sup>76</sup> Artículo 154° de la Constitución.

<sup>77</sup> Art. 31°, Ley 27368)

**R = Sí, pero sólo se crearon recientemente, al inicio de las funciones de la Procuraduría ad-hoc que investiga la red de corrupción del régimen de Fujimori.**

*Disposiciones formales*

La Ley 27380 faculta al Fiscal de la Nación a designar equipo de fiscales especiales, bajo la supervisión de un Fiscal Superior, para casos complejos y fiscales para determinados delitos.

*Lo que sucede en la realidad*

Al inicio de las labores de la Procuraduría ad-hoc, se creó un grupo de fiscales anticorrupción, con una sala penal y jueces especializados. Este sistema ha venido funcionando adecuadamente en lo que va de este proceso.

**7.4**

**P = ¿Existe un mecanismo independiente para atender quejas de corrupción en contra de la policía?**

**R = Sí, existe una Oficina General de Quejas y Denuncias, pero no funciona eficientemente. El número de quejas y denuncias tramitadas es bastante bajo.**

*Disposiciones formales*

El Ministerio Público cuenta con una Oficina General de Quejas y Denuncias<sup>78</sup>, que recibe las quejas y denuncias de personas naturales o jurídicas u organismos de derecho público o privado de presunta irregularidad funcional o de un delito penal en que hubieren incurrido funcionarios públicos, miembros de las Fuerzas Policiales, etc. Además, existe una secretaría para canalizar las denuncias de derechos humanos.

La Ley Orgánica de la Policía y su Reglamento contemplan la figura de los Consejos de Investigación, los cuales tienen como función estudiar y determinar las acciones de responsabilidad administrativa-disciplinaria en casos de infracción a las leyes y reglamentos. Así también, el Código de Conducta (art. 12º), del personal de la Policía establece como principio, que no se cometerá ningún acto de corrupción y combatirá actos de esta índole.

*Lo que sucede en la realidad*

En la práctica, no existe ningún mecanismo eficiente. Hasta los mismos Consejos de Investigación no funcionan en el sentido que deberían. La oficina del Ministerio denominada "Secretaría General de Derechos Humanos", encargada de canalizar las denuncias, no está suficiente difundida entre la ciudadanía.

Esta situación se refleja en el porcentaje de denuncias y quejas tramitadas por la Comisión Descentralizada de Control Interno de Lima que, aunque se incrementó significativamente en los últimos años, todavía es menor al 60% (en 1998: 4%; en 1999:36%; en 2000:57%).

**7.5**

**P = ¿Tiene la sociedad civil un rol o participación en ese mecanismo?**

**R = No. Sólo la prensa ejerce algún seguimiento.**

---

<sup>78</sup> En la Resolución de la Fiscalía de la Nación 738-86-MP/FN (15.09.86)

**7.6**

**P = ¿En los últimos 5 años, se han procesado/enjuiciado (o castigado seriamente o destituido) a los oficiales de policía sospechosos de actos de corrupción?**

**R = No que sea conocido públicamente.**

**7.7**

**P = ¿Existen casos de corrupción en las fiscalías?**

**R = Sí, pero no existen estudios rigurosos sobre ello. Algunos casos se hacen conocidos por denuncias de la prensa. Los mecanismos internos de control no funcionaron adecuadamente.**

**7.8**

**P = ¿Cuántos casos de procesamiento se han llevado a cabo en los últimos años? ¿Cuántos han sido exitosos? ¿Si el número es bajo, existen otras medidas efectivas u otras buenas razones por las cuales este número es bajo?**

**R = Durante el régimen de Fujimori, fueron muy pocos los casos procesados.**

## 8. ADQUISICIONES PÚBLICAS

### 8.1

**P = ¿Las reglas para adquisiciones públicas requieren de licitaciones competitivas para todas las adquisiciones importantes/grandes con pocas excepciones?**

**R = Sí, según la Constitución y la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.**

#### Disposiciones formales

La Constitución dispone<sup>79</sup> que todas las obras y adquisiciones de bienes con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por licitación pública, norma que es reglamentada por la ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado<sup>80</sup> (CAD), La Ley de CAD declara que el objetivo de la regulación es garantizar que las Entidades Públicas obtengan bienes, servicios y obras de la calidad requerida, en forma oportuna y a precios o costos adecuados. Esta ley es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas, incluyendo organismos autónomos, dependencias del Poder Judicial, gobiernos locales y empresas públicas, con algunas excepciones previstas por la ley.

La regla general contenida en esta Ley obliga a que todas las operaciones de adquisición de bienes y servicios que superen un monto establecido cada año por la Ley Anual de Presupuesto de la República deben realizarse a través de alguno de los procesos públicos de libre concurrencia de postores. Estos procesos son: el **concurso** para el caso de servicios; **licitación**, para el caso de bienes y construcción de obras; y **adjudicación directa**, para el caso de bienes, servicios y obras que se encuentren dentro de los topes establecidos por ley.

La norma contempla algunos casos en los que no es obligatoria la licitación o el concurso, ya sea por la modalidad de exoneración o por no aplicación de toda la ley de adquisiciones. El cuadro adjunto detalla todos esos supuestos. En todos los casos de exoneración de licitación o concurso se debe cumplir previamente con la formalidad de aprobarse la resolución pertinente. En el caso de las adquisiciones que tienen el carácter de secreto militar o de orden interno, la resolución que las autoriza no es publicada en el diario oficial.

---

<sup>79</sup> Artículo 76°

<sup>80</sup> Texto Unico Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Ley 26850, aprobado recientemente por D.S. 012-2001-PCM

## Excepciones a procesos de libre concurrencia de postores

Casos	Formalidad requerida en sustitución de licitación o concurso
<p>Exoneración (Artículo 19° de la ley)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrataciones entre entidades públicas</li> <li>• Servicios públicos sujetos a tarifas</li> <li>• Situaciones de emergencia y urgencia</li> <li>• Las que impliquen secreto militar</li> <li>• Las realizadas por Misiones del Servicio Diplomático</li> <li>• Cuando se trate de bienes o servicios que no admiten sustitutos</li> <li>• Para servicios personalísimos</li> </ul>	<p>En todos los casos se requiere de la aprobación previa de un Decreto Supremo, Acuerdo de Directorio, Acuerdo de Concejo Municipal o Resolución del titular, según el tipo de entidad, publicados en el Diario Oficial, excepto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisiciones con secreto militar: requieren de autorización previa de la Contraloría. El decreto de autorización no se publica.</li> <li>• Casos de emergencia, en los que la aprobación del decreto supremo es posterior a la adquisición.</li> </ul>
<p>No aplicación de la ley (Primera Disposición Transitoria de la ley). Operaciones realizadas por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• COFOPRI y Registro Predial Urbano.</li> <li>• Empresas del Estado comprendidas en proceso de privatización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguna</li> <li>• Acuerdo de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada, COPRI</li> </ul>
<p>Encargo a la Oficina de Servicios para Proyectos de la Organización de las Naciones Unidas (UNOPS) DL 25565</p>	<p>Resolución Suprema</p>
<p>Otras exoneraciones establecidas por leyes especiales: Ley 27060: PRONAA, para la adquisición de productos alimenticios nacionales a pequeños productores locales</p>	<p>Ninguna</p>
<p>Otros casos puntuales, exonerados por Decretos Supremos de Urgencia.</p>	<p>Depende de lo que disponga el Decreto de Urgencia.</p>

### Lo que sucede en la realidad

Puede afirmarse que la ley de CAD se ha cumplido en la mayoría de las operaciones realizadas por todas las instituciones públicas. Desde la aprobación de esta ley, el Poder Ejecutivo dictó numerosos decretos para aprobar exoneraciones al concurso o licitación. La mayor parte de esas exoneraciones fueron fundadas en el supuesto de situaciones de emergencia o urgencia. Muchas tuvieron que ver con las dificultades que enfrentaron las entidades públicas por no haberse preparado oportunamente para cumplir con la nueva ley (concursos para la selección de servicios de seguridad, o contratación de seguros, por ejemplo) o para solucionar rápidamente problemas no previstos por la ley (como la adquisición de medicinas por lotes, por ejemplo).

Cabe señalar lo ocurrido con las adquisiciones de material militar en las que, por su carácter de "secretas", no se publicó el decreto supremo respectivo de autorización de la exoneración. Estas operaciones fueron millonarias y son parte de diversas investigaciones, tanto a nivel judicial como del Congreso. Por los resultados preliminares de estas investigaciones, se conoce que estas operaciones fueron el origen de la apropiación de fondos públicos por parte de Vladimiro Montesinos y el ex Presidente Fujimori.

## 8.2

**P = ¿Están las reglas establecidas en documentos de acceso público?**

**R = Si, se encuentran publicadas. Las reglas son de acceso público y a partir de 1998 se ha fomentado la participación de postores medianos y pequeños en los concursos.**

### Disposiciones formales

La Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su reglamento han sido publicados en el Diario Oficial. Asimismo, la norma facilita la difusión de las bases que, para cada operación, elaboran las entidades públicas, estableciendo que no pueden ser vendidas a un precio superior al costo directo de reproducción de los documentos que las integran.<sup>81</sup>

### Lo que sucede en la realidad

El hecho de que la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado haya sido aprobada en 1998 para sustituir completamente a la antigua y compleja legislación sobre adquisiciones públicas facilita la difusión y comprensión del marco normativo. El Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Consucode), también realiza una labor importante organizando periódicamente seminarios y cursos, dirigidos especialmente a pequeñas y medianas empresas con el fin de alentar su participación como postores.

## 8.3

**P = ¿Existen requerimientos formales estrictos que limitan los casos de una sola fuente?**

**R = La ley permite la contratación de una sola fuente, pero exige requisitos para que las entidades puedan ejercer esta facultad.**

### Disposiciones formales

La Ley contempla el caso de los bienes o servicios que "no admiten sustitutos", para los cuales se les exonera de los procesos de libre competencia de postores. Para que las entidades públicas puedan alegar esta causal, deben sustentar que no se puede adquirir otro producto o servicio igual en el mercado.

### Lo que sucede en la realidad

En general, es difícil que las entidades públicas puedan aplicar la exoneración del concurso de libre competencia, pues ello debe ser aprobado por decreto supremo. Además, las empresas que desean competir para ser proveedores del Estado se muestran pendientes de este tipo de casos, que son denunciados al Consucode. Es en localidades más pequeñas en donde este tipo de irregularidades se presenta con mayor frecuencia.

## 8.4

**P = ¿Se difunden ampliamente entre el sector privado todas las adquisiciones públicas grandes/importantes?**

**R = Sí.**

---

<sup>81</sup> Artículo 48° Reglamento

### Disposiciones formales

Las normas obligan a las entidades públicas a formular cada año su Plan Anual de Licitaciones y Contrataciones, que debe contener las licitaciones y concursos que se proyecta realizar durante el año fiscal, la síntesis de las especificaciones técnicas de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar, su valor estimado y las fechas probables de convocatoria. Estos planes deben encontrarse a disposición de los interesados y en Internet.

Por otro lado, se exige que todas las convocatorias a licitaciones y concursos públicos se publiquen en el Diario Oficial y en otro de circulación nacional o local. Adicionalmente, las Bases, que son los documentos que rigen un proceso de selección específico, deben ser vendidas a los interesados en participar a un precio no mayor al costo de reproducción del documento.

Finalmente, la Ley y su Reglamento contemplan la difusión de las convocatorias entre las pequeñas y microempresas a través de la Comisión de Promoción de la Pequeña y Microempresa (Prompyme).

### Lo que sucede en la realidad

Las ofertas de adquisiciones siempre se han difundido con regularidad a través del diario oficial. Ese puede no ser el medio más adecuado para alentar la competencia –se requeriría una difusión más comercial-, pero ya se ha instalado esa costumbre y los proveedores la conocen. Por otro lado, las entidades públicas se muestran reacias en cuanto a la difusión de sus planes anuales de adquisición. Actualmente, Consucode ejerce mayor control, y les obliga a publicar la aprobación de los planes y remitir copia a Consucode, Prompyme e introducirlas en Internet.

## 8.5

**P = ¿Se hacen públicas las decisiones referentes a adquisiciones?**

**R = Si, el acto de adjudicación se realiza en audiencia pública.**

### Disposiciones formales

En los casos de licitaciones, concursos públicos y adjudicaciones directas, las decisiones que deben hacerse públicas a través de medios de comunicación son: la convocatoria, el otorgamiento de la buena pro, la prórroga o postergación del proceso, la declaratoria de proceso desierto y la cancelación. Todas ellas deben publicarse a través de un aviso en el Diario Oficial y en otro de circulación nacional o local. Las demás decisiones adoptadas a lo largo del proceso son comunicadas a los interesados por diversos medios, incluyendo los electrónicos. El acto de adjudicación se realiza en audiencia pública.

En los casos de adquisiciones menores, que se procesan bajo las modalidades de "adjudicación directa selectiva" y "de menor cuantía" no es obligatoria la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial. La norma exige sólo una con comunicación a la comisión de promoción de la pequeña y mediana empresa (Prompyme).

En los casos contemplados como exoneración, las adquisiciones o contrataciones se realizan a través de acciones directas por cualquier medio de comunicación incluyendo el facsímil y el correo electrónico.

El incumplimiento de la publicación de los avisos es causal de nulidad del proceso.

### Lo que sucede en la realidad

Las exigencias legales respecto de la publicidad de las convocatorias y otras decisiones puntuales de cada uno de los procesos son considerables.

Lo que la norma no exige es la producción y publicación de información agregada que introduciría mayor transparencia acerca de la gestión de las entidades en cuanto a la ejecución del Plan Anual, es decir: el total de operaciones realizadas, los ganadores de los contratos y su monto.

### **8.6**

**P = ¿Existe un procedimiento para solicitar la revisión de las decisiones de adquisiciones públicas?**

**R = Sí. El Tribunal del Contrataciones y Adquisiciones del Estado, un organismo independiente, es la última instancia.**

### Disposiciones formales

Durante el proceso de selección, las entidades públicas deben resolver las solicitudes y reclamaciones que formulen los postores. El Tribunal del Contrataciones y Adquisiciones del Estado constituye la última instancia administrativa y sus resoluciones son de cumplimiento y precedente administrativo obligatorio.

Conforme a lo dispuesto en el Reglamento del CONSUCODE<sup>82</sup> y la propia Ley de Contrataciones y Adquisiciones, el Tribunal es autónomo en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos. El Tribunal se organiza en Salas, integradas por 3 Vocales a tiempo completo, designados por el Presidente del Consejo de Ministros por un periodo de 3 años. Los Vocales no pueden brindar servicios a terceros en materia de contrataciones y adquisiciones del Estado, ni desempeñar otra actividad que resulte incompatible con la función encomendada, con excepción de la docencia. Los Vocales sólo pueden ser removidos de su cargo por permanente incapacidad física o moral sobreviniente o debido a falta grave (aprovechamiento del cargo para obtener ventajas personales o a favor de terceros, ausencias injustificadas, penas privativas de libertad, casos de negligencia, entre otras).

Las solicitudes y reclamaciones que formulan los postores descontentos se ciñen al siguiente procedimiento: el recurso de apelación se presenta ante la propia entidad pública que conduce el proceso de adquisición; la autoridad más alta de esa institución debe resolver ese recurso. Si se impugna el otorgamiento de la buena pro se concede el derecho de defensa de la parte interesada. Si la Entidad no se pronuncia en el plazo de 10 días, se tiene el recurso como desestimado. El interesado, entonces, puede interponer un recurso de revisión ante el Tribunal. Para desalentar las impugnaciones sin sustento técnico-legal, la norma establece una tasa de monto significativo y, adicionalmente, una garantía equivalente al 1% del valor referencial del proceso de selección. Admitido el recurso, el Tribunal corre traslado a la Entidad para que se notifique a las partes interesadas y se remita el expediente (6 días). Con o sin la absolución de los postores el Tribunal resuelve y notifica su resolución dentro del plazo de 8 días, contados desde que se declare el expediente listo para resolver. Para ello, el Tribunal tiene 3 días.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 55° de la Ley, la presentación de los recursos interpuestos dejará en suspenso el proceso de contratación.

---

<sup>82</sup> D.S. 021-2001-PCM

### Lo que sucede en la realidad

En general, no se ha cuestionado la actuación del Tribunal, que resolvió en el año 1999 447 casos y en el 2000, 477. No se ha registrado denuncias alrededor de los casos resueltos por el Tribunal.

### 8.7

**P = ¿Puede ser revisada judicialmente una decisión desfavorable?**

**R = Sí, a través de la acción contencioso-administrativa en el Poder Judicial.**

### Disposiciones formales

Existe la acción contencioso-administrativa que se presenta ante el Poder Judicial únicamente contra lo resuelto por Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones.

### Lo que sucede en la realidad

Por lo general, son pocos los casos de impugnaciones que llegan al Poder Judicial.

### 8.8

**P = ¿Existen disposiciones para poner en lista negra a las empresas en las que se ha comprobado un soborno durante el proceso de adquisiciones?**

**R = Sí, pero sólo para las empresas sancionadas administrativamente. No existe norma que ordene el registro de empresas involucradas en sobornos.**

### Disposiciones formales

Las normas contemplan supuestos de inhabilitación de postores y existe un Registro de Inhabilitados para contratar con el Estado, a cargo de Consucode. Este registro contiene la lista de las personas que han sido sancionadas administrativamente. Sin embargo, las normas no consideran entre las causales de inhabilitación y, por lo tanto incorporación en el registro, a personas condenadas por delito de corrupción de funcionarios.

### Lo que sucede en la realidad

No hay causal de inhabilitación por casos de soborno.

### 8.9

**P = ¿Existen reglas y procedimientos para prevenir el nepotismo/conflicto de intereses en las adquisiciones públicas?**

**R = Sí. Las normas impiden la participación como postores de determinadas personas.**

### Disposiciones formales

La ley prohíbe ser postor y/o contratista a las siguientes personas<sup>83</sup>:

---

<sup>83</sup> Artículo 9º del T.U.O.

- a) Presidente y Vicepresidentes de la República, representantes al Congreso, Ministros de Estado, Vocales, Titulares de Organismos Autónomos y Públicos en general, Funcionarios de Empresas del Estado.
- b) Personas de la entidad que tengan intervención directa en la definición de necesidades, especificaciones, evaluación de ofertas, selección de alternativas, autorización de adquisiciones o pagos.
- c) Cónyuge, conviviente o los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de las personas indicadas en los puntos a) y b).
- d) Personas Jurídicas en las que las personas naturales, indicadas en los literales precedentes, tengan una participación superior al 5% del capital social.
- e) Personas naturales o jurídicas sancionadas administrativamente; así como las personas que hayan participado en la elaboración de los estudios o información técnica previa que da origen al proceso.

Estas restricciones están sujetas a plazos determinados y a ámbitos territoriales.

#### Lo que sucede en la realidad

No se cuenta con estudios para comprobar si se ha incumplido con lo dispuesto en la norma descrita arriba, sobre impedimentos. Esto resulta muy difícil en la práctica pues no se le comunica a Consucode la conformación de los comités de selección. Este organismo solamente toma conocimiento a raíz de impugnaciones presentadas. El organismo no cuenta actualmente con capacidad de fiscalización.

### **8.10**

**P = ¿Son monitoreados los bienes, ingresos y estilos de vida de los funcionarios responsables de las adquisiciones públicas?**

**R = No se han monitoreado los bienes de los miembros de los comités.**

#### Disposiciones formales

Los procesos de selección son ejecutados por Comités Especiales designados por el Titular del Pliego o la máxima autoridad administrativa de la entidad<sup>84</sup>. Estos comités están integrados por no menos de 3 y un máximo de 5 miembros que tengan conocimiento técnico de los bienes o servicios a adquirir; por lo menos uno deberá pertenecer a la Entidad y uno deberá ser especialista de la misma Entidad o experto independiente. Este último podrá ser persona natural o jurídica, escogido de colegios profesionales o inclusive traídos de otras entidades (artículos 34° y 35° del Reglamento).

No existen disposiciones sobre la fiscalización de los bienes, ingresos y estilos de vida de estos funcionarios.

#### Lo que sucede en la realidad

No se han monitoreado los bienes de los miembros de los comités.

---

<sup>84</sup> Artículo 23° del T.U.O

## 9. OMBUDSMAN (DEFENSOR DEL PUEBLO)

### 9.1

**P = ¿Existe un ombudsman o su equivalente?**

**R = Sí. La Defensoría del Pueblo fue creada por la Constitución de 1993 y empezó sus actividades desde 1994. Ganó credibilidad y prestigio frente a la ciudadanía.**

#### *Disposiciones formales*

Sí. El art. 162° de la Constitución <sup>85</sup> creó a la Defensoría del Pueblo como el Organo Autónomo encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

#### *Lo que sucede en la realidad*

Incluso durante el régimen de Fujimori, la Defensoría del Pueblo cumplió un rol importante como institución a la que pueden recurrir los ciudadanos para la defensa de sus derechos, especialmente en el área de derechos humanos. El lanzamiento y buen desempeño de esta institución se basaron en el prestigio y liderazgo del primer Defensor del Pueblo y el compromiso de la cooperación internacional.

### 9.2

**P = ¿Es independiente el ombudsman? Por ejemplo: ¿Se requiere que su nombramiento sea sobre la base de méritos? ¿Se encuentra protegido de ser removido sin una justificación relevante? ¿El ombudsman ha sido removido del cargo sin una justificación relevante en los últimos 5 años?**

**R = El Defensor del Pueblo es autónomo. Es elegido por el Congreso con voto calificado. Durante el ejercicio de su cargo, el Defensor del Pueblo mostró tener una independencia efectiva. Su renuncia obedeció a sus deseos de postular a la presidencia de la República.**

#### *Disposiciones formales*

De acuerdo a las normas constitucionales y legales<sup>86</sup>, la Defensoría del Pueblo es autónoma. El Defensor del Pueblo goza de total independencia en el ejercicio de sus funciones. No está sujeto a mandato imperativo, ni recibe instrucciones de ninguna autoridad.

El Defensor es elegido y removido por el Congreso con el voto de los 2/3 de su número legal (120). Para ser elegido requiere únicamente contar con 35 años de edad, ser abogado y gozar de conocida reputación de integridad. El cargo de Defensor del Pueblo cesará únicamente por causales de renuncia, vencimiento del plazo, muerte o incapacidad, actuar con negligencia, condena por delito doloso o incompatibilidad sobreviniente<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Concordado con el art. 1° de su Ley Orgánica, Ley 26520 y, art. 2° de su Reglamento, aprobado por Resolución Defensorial 7-96-DP.

<sup>86</sup> Artículo 161° de la Constitución., concordado con la Ley Orgánica y Reglamento

<sup>87</sup> Art. 4°, Ley 26520.

### Lo que sucede en la realidad

El Defensor del Pueblo actuó con independencia y nunca fue removido del cargo. Su puesto vacó por renuncia cuando decidió participar en las elecciones como candidato a la presidencia de la república. Esto ha sido considerado negativo para la institución, por el riesgo de que el Congreso, al evaluar los candidatos para el cargo en la siguiente elección, tenga en cuenta el factor político más que los méritos personales. Por ejemplo, los congresistas podrían hacer una elección calculada para evitar crear en la Defensoría un futuro rival político importante.

### 9.3

**P = ¿Pueden los demandantes quejarse de manera anónima en los casos en que temen por posibles represalias?**

**R = No. Todas las quejas deben ser fundamentadas, pero la Defensoría ofrece garantía de confidencialidad a los denunciantes.**

### Disposiciones formales

No. La Ley Orgánica establece <sup>88</sup> que las quejas deben presentarse debidamente firmadas por el peticionario o su representante, con indicación de su nombre y domicilio. Excepcionalmente, se podrá dar trámite a quejas formuladas verbalmente, pero siempre constando los datos antes indicados. El artículo resalta explícitamente que no serán admitidas las quejas efectuadas anónimamente.

### Lo que sucede en la realidad

A pesar de que las denuncias no pueden ser anónimas, la Defensoría no ha previsto ningún mecanismo de protección para los denunciantes, ya que considera que todo su accionar es estrictamente reservado.

### 9.4

**P = ¿Se publican los reportes del ombudsman?**

**R = Sí. El Defensor del Pueblo emite informes de recomendación en investigaciones de casos concretos y por su gestión general. Presenta informe al Congreso una vez al año y cada vez que éste lo solicite. Un extracto de los informes es publicado en el Diario Oficial “El Peruano” <sup>89</sup>. En los informes se indica el número y tipo de quejas presentadas, aquellas que fueron rechazadas y sus causas, así como de las que hubiesen sido objeto de investigación y el resultado de las mismas.**

### 9.5

**P = ¿Actúa el gobierno sobre la base de las recomendaciones del ombudsman?**

**R = El gobierno no está obligado a adoptar las recomendaciones del Defensor del Pueblo, aunque se estima que aproximadamente la mitad de las recomendaciones formuladas fueron implementadas, incluso durante el régimen de Fujimori**

---

<sup>88</sup> artículo 19°

<sup>89</sup> Artículo 162° de la Constitución., concordado con la Ley Orgánica

Disposiciones formales

Conforme al artículo 5° de la Ley Orgánica, el Defensor del Pueblo formula recomendaciones y en general opiniones en el ejercicio de sus funciones, no siendo responsable civil ni penalmente por ellas.

Lo que sucede en la realidad

En la práctica se podría afirmar que el Gobierno ha considerado un 50% de las recomendaciones formuladas por la Defensoría.

## 10. AGENCIAS INVESTIGADORAS O DE VIGILANCIA

El Perú no contó con una agencia investigadora durante la década pasada. Hoy en día existe la Procuraduría Ad-Hoc, la cual tiene con fin defender los intereses del Estado en los casos de corrupción e investigar la red de corrupción instalada en el gobierno de Fujimori.

Desde su origen, ésta instancia diseñó la estrategia para enfrentar este encargo y comenzó con las investigaciones. En noviembre del 2001 cumplió un año de actividades.<sup>90</sup>

Por otro lado, en los días previos al cierre de este informe, el presidente Toledo designó a un consejero de alto nivel de la Presidencia de la República para temas de lucha contra la corrupción y promoción de la ética y la transparencia en la administración pública “zar anticorrupción”. Asimismo, se creó la *Comisión Nacional de Lucha Contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública*, presidida por el zar anticorrupción y conformada por ministros de Estado, el Contralor de la República, el Defensor del Pueblo, un representante de la Conferencia Episcopal y tres miembros de la sociedad civil. La finalidad de la Comisión es proponer la política nacional de prevención y lucha contra la corrupción.

Tanto la designación del zar anticorrupción como el anuncio de creación de la Comisión son hechos muy recientes, por lo cual aún no existe claridad sobre sus funciones ni avances en sus labores.

---

<sup>90</sup> En la sección 4, sobre “avances en la lucha anticorrupción” del Reporte Narrativo se detalla el estado de las investigaciones.

## 11. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

### 11.1

**P = ¿Existe una ley que garantice la libertad de expresión y la libertad de prensa?**

**R = Sí. Existen normas constitucionales y leyes que establecen garantías. En la práctica, la información era manipulada por el régimen y los movimientos políticos no tuvieron acceso equitativo a los medios en las campañas electorales.**

#### *Disposiciones formales*

La Constitución Política del Perú <sup>91</sup> contempla los derechos que tiene toda persona, entre los que figuran libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento, mediante la palabra oral o escrito o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento alguno. Se considera delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente.

#### *Lo que sucede en la realidad*

Luego de la caída del gobierno de Fujimori, se ha difundido numerosos videos grabados en el Servicio de Inteligencia Nacional que muestran cómo el régimen logró el control de la televisión. Todos los propietarios de canales de televisión abierta aparecen conversando con el asesor de inteligencia, Vladimiro Montesinos, sobre sus políticas de información. Algunos, más sumisos que otros, consultaban diariamente el contenido de sus noticieros, negociaban sobre los periodistas que contrataban o mantenían en los programas, concertaban su línea editorial y solicitaban “primicias” de gran venta, como entrevistas exclusivas a los terroristas presos.

La manipulación de la prensa fue facilitada por los serios problemas financieros y las importantes deudas tributarias que agobian hasta ahora a los canales de televisión. Los propietarios de estos medios solicitaron o recibieron propuestas de reducción de sus pasivos a cambio de injerencia del régimen en sus políticas de información.

Además, la manipulación también se produjo con la asignación de la publicidad estatal entre los diferentes medios. Cabe destacar que, en el segundo periodo del gobierno de Fujimori, se promulgó una norma legal que regulaba el canje de deudas tributarias por publicidad, que favoreció a los canales de televisión, radios y periódicos morosos y perjudicó, en términos relativos, a los que se encontraban al día en sus pagos.

En el caso de la prensa escrita, el régimen manejaba, a través de testaferros o de convenios informales, toda la información que se publicaba en los periódicos de bajo costo pero de gran influencia. Otros periódicos eran gestionados por sus propietarios con un ánimo comercial que no consideraba ningún principio ético. Ellos se prestaron para dañar la imagen de algunas figuras públicas, comprometiendo su honra, y permanecieron impunes, gracias a la inacción del Poder Judicial, que nunca desalentó tales conductas.

### 11.2

**P = ¿Existe censura a los medios?**

**R = No formalmente, pero ésta sí se realiza por medio de la publicidad estatal.**

---

<sup>91</sup> Artículo 2°

### Disposiciones formales

No existen normas que permitan la censura.

### Lo que sucede en la realidad

No puede hablarse propiamente de censura, pero la publicidad estatal, de la que dependen todos los medios, y otras ventajas financieras para la prensa, han sido utilizadas tradicionalmente para influir sobre los contenidos y, durante el segundo gobierno de Fujimori, para presionar de manera encubierta.

## 11.3

**P = ¿Se encuentra diversificada la propiedad de los medios?**

**R = Sí. No existen conglomerados de prensa que mantengan una posición de dominio. Además, existen normas que restringen los monopolios de medios de comunicación y la propiedad de extranjeros sobre canales de televisión. Sin embargo, estas normas son evadidas fácilmente.**

### Disposiciones formales

El Estado tiene como principio facilitar y vigilar la libre competencia y combate toda práctica que la limite, como el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. El artículo 61° de la Constitución establece que la prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares. Además, la ley de telecomunicaciones prohíbe que una misma persona tenga la propiedad de dos o más medios de comunicación. Esta ley, en una disposición que fue muy discutida en su momento, prohíbe a los extranjeros ser propietarios de canales de televisión.

### Lo que sucede en la realidad

La diversificación de la propiedad no responde necesariamente a las restricciones impuestas por el marco legal, pues este puede ser fácilmente violado, como se demostró en los últimos años. Por ejemplo, se ha comprobado con los videos del Servicio de Inteligencia Nacional que la red de corrupción adquirió un canal de televisión a través de un empresario-periodista, quien aparecía como propietario.

## 11.4

**P = ¿Los medios de comunicación públicos cubren regularmente los puntos de vista de los críticos del gobierno?**

**R = Durante el segundo gobierno de Fujimori, no. Actualmente los medios de comunicación dan espacio para todos los grupos políticos. En la coyuntura electoral del 2001 se estableció el derecho de uso de una franja electoral para todas las agrupaciones.**

### Disposiciones formales

La ley de telecomunicaciones exige a los medios equidad en la información. Además, el marco legal establece la obligatoriedad de otorgar espacios en los periodos de elecciones.

### Lo que sucede en la realidad

En las elecciones del 2000, cuando el ex presidente Fujimori fue candidato a presidente, la prensa fue completamente parcializada. El partido del gobierno, Perú 2000, monopolizó prácticamente todo el espacio para propagandas electorales y se restringió el acceso a los demás candidatos. En la segunda vuelta del mismo proceso, por la presión de líderes de opinión y de organismos de supervisión electoral internacionales, el régimen suavizó la presión sobre los medios y se abrió tímidamente el acceso, pero en horarios de poca sintonía y a precios exorbitantes. Más aún, los programas periodísticos de varios canales de televisión y, principalmente, en canal de Estado, privilegiaron las actividades electorales del candidato presidente.

#### 11.5

**P = ¿Han sido heridos físicamente periodistas que investigan casos de corrupción en los últimos 5 años?**

**R = Sí, principalmente en las provincias del país. Las agresiones no fueron solamente físicas, sino también emocionales, a través de amedrentamiento con medidas como amenazas e intervención de teléfonos.**

#### 11.6

**P = ¿Los medios de comunicación incluyen artículos sobre corrupción?**

**R = Hasta setiembre del 2000 la corrupción no era un tema que se discutiera públicamente, salvo reportajes aislados sobre corrupción de policías, jueces, fiscales y alguna autoridad municipal. Luego de la difusión del primer vídeo, la corrupción se convirtió en el tema político más importante.**

#### 11.7

**P = ¿Las autoridades que proveen licencias a los medios de comunicación usan criterios y procedimientos transparentes, independientes y competitivos?**

**R = No. No son procedimientos claros en el caso de las frecuencias de televisión y radio. En prensa escrita no se requieren licencias.**

### Disposiciones formales

Para la prensa televisiva y radial es necesario obtener una licencia para el uso del espectro electromagnético, pues se trata de un bien público. La ley de telecomunicaciones sólo establece que los medios deberán respetar la equidad en la información. Las licencias se renuevan automáticamente cada diez años.

### Lo que sucede en la realidad

La ley de telecomunicaciones no establece procedimientos claros ni los criterios que debe aplicar la autoridad administrativa para el otorgamiento de las licencias. Estas licencias fueron otorgadas hace muchos años sin concursos ni subastas, y se vienen renovando casi automáticamente. En la práctica, la renovación de las licencias no depende del cumplimiento de ciertos requisitos ni tampoco del desempeño que tuvo el medio en cuestión en el periodo anterior. Actualmente, algunos grupos políticos están promoviendo la idea de establecer algún tipo de instancia que vigile el comportamiento de los canales de televisión, para condicionar la renovación de las licencias. Estas iniciativas, sin embargo, son rechazadas por la mayor parte de

líderes de opinión y periodistas, quienes señalan el grave peligro de censura y manipulación que subyace a cualquier intento de evaluar o monitorear la prensa.

### **11.8**

**P = ¿Son utilizadas las leyes de difamación/calumnia u otras sanciones (por ejemplo, retiro de publicidad estatal) para restringir los reportes de casos de corrupción?**

**R = No ha sido muy común la utilización de las leyes de difamación y calumnia para coactar la libertad de prensa. Como se señaló anteriormente, sí fue importante la presión a través de la publicidad estatal.**

## 12. SOCIEDAD CIVIL

### 12.1

**P = ¿Tiene el público acceso a información y documentos de las autoridades públicas?**

**R = Sí, pero recién desde el inicio del mandato del Gobierno de Transición. Se han establecido los procesos que debe seguir la ciudadanía para acceder a la información de las entidades públicas. Sin embargo, a veces el acceso es restringido, ya sea por el elevado costo de acceder a la información o por otras causas, existiendo todavía cierta discrecionalidad de parte de los empleados públicos. Recientemente se ha iniciado una corriente importante por una mayor transparencia, que se refleja en los portales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Congreso, que proveen información pública importante a través del Internet.**

#### *Disposiciones formales*

La Constitución <sup>92</sup> reconoce a las personas el derecho de solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

La Ley de Simplificación Administrativa <sup>93</sup> reconoce como derecho de los usuarios el de acceder sin limitación alguna a la información de a los procedimientos administrativos en los que sean partes interesadas, incluyéndose los informes y dictámenes; así como acceder a la información que deben brindar las entidades del Estado sobre sus actividades orientadas a la colectividad.

A fines de 1999, el gobierno promulgó la ley de prudencia y transparencia fiscal. Esta norma obliga al Ejecutivo a publicar el Marco Macroeconómico Multianual, que debe contener proyecciones macroeconómicas, así como los supuestos en que se basan, para tres años. Asimismo, la norma establece informes semestrales de avance con relación a las metas previstas en el Marco y una Declaración sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal: evaluación anual de las metas fiscales, justificación de desvíos y anuncio de medidas correctivas.

Por su parte, la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada <sup>94</sup> obliga a todas las entidades públicas a publicar sus correspondientes TUPAs (textos únicos de procedimientos administrativos), que contienen los únicos requisitos exigibles y los costos para la tramitación de los procedimientos administrativos que se siguen ante la entidad. Una norma reciente <sup>95</sup> obliga a las entidades del sector público a incorporar en sus TUPAS los procedimientos para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o producen. Este decreto supremo establece lo siguiente:

- Las entidades podrán exigir un pago por el costo de reproducción o copia de la información
- El plazo máximo para la calificación de la solicitud de acceso a la información es de 7 días hábiles.
- De no ser atendido el requerimiento, se puede presentar una queja al superior jerárquico correspondiente, así como interponer una demanda de Hábeas data. En caso de denegarse su solicitud, se podrá interponer recursos de reconsideración o apelación y, eventualmente, una demanda contenciosa-administrativa. La Defensoría del Pueblo, además, puede intervenir

---

<sup>92</sup> Numeral 5 del artículo 2°

<sup>93</sup> Ley 25035

<sup>94</sup> D.Leg. 757

<sup>95</sup> D.S. 018-2001-PCM

para favorecer el acceso a la información. El incumplimiento será susceptible de sanciones administrativas o, alternativamente, sanciones penales.

Asimismo, se aprobó la norma<sup>96</sup> que establece el marco básico para el acceso del ciudadano a la información sobre finanzas públicas. Este decreto complementa el marco de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, así como las otras normas antes mencionadas. Se establecen los mecanismos de publicación de la información así como de su metodología, y se precisa qué tipo de información deberán publicar las entidades públicas en general y la información que debe ser publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el fondo que agrupa a las empresas públicas y reguladoras (Fondo nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE), la oficina que se encarga de administrar las pensiones bajo el régimen estatal (Oficina de Normalización Previsional - ONP) y el organismo encargado de la contratación y adquisición de bienes públicos (Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - CONSUCODE).

MEF	FONAFE	ONP	CONSUCODE	TODAS LAS ENTIDADES PÚBLICAS
Balance del sector público consolidado	Presupuesto consolidado	Estados financieros	Publicaciones trimestrales	Presupuesto detallado
Ingresos y gastos	Balance, cuenta de ahorro, inversión y financiamiento	Situación de sus activos financieros, condiciones de colocación	Adquisiciones y contrataciones, proveedores, contratistas, montos, costos.	Proyectos de inversión
Proyectos de la Ley de endeudamiento, equilibrio financiero y presupuesto	Estados financieros auditados			Personal y gastos de remuneraciones
Saldo y perfil de la deuda pública	Indicadores de gestión			Contrataciones y adquisiciones
Cronograma de desembolsos y amortizaciones de deuda	Resultados de la evaluación del desempeño			Indicadores de desempeño
Proyectos de inversión pública				
Balance del fondo de estabilización fiscal				
Resultados de la evaluación del desempeño				

La norma detalla el tipo de información que la ciudadanía puede solicitar, así como los únicos casos en que este acceso pueda ser limitado (seguridad; intimidad; secreto bancario, tributario, comercial, industrial, de las comunicaciones; o cuando sea restringido por la Constitución o por una ley del Congreso). Se establece también información adicional que deberá contener el

<sup>96</sup> Decreto de Urgencia N° 035-2001, publicada el 17 de marzo del 2001.

Marco Macroeconómico Multianual, exigido por la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, así como la rendición de cuentas que se deberá hacer ante la contraloría.

Por otro lado, la Ley de procedimiento administrativo <sup>97</sup> regula el cobro por el trámite, permitiéndolo sólo cuando la entidad se encuentre facultada para ello a través de una norma con rango de ley.

Si bien existen normas que buscan reglamentar el acceso a la información pública, es necesaria una ley marco de todas estas normas -no sólo las referentes a información de finanzas públicas, sino también al resto de información de carácter público-, que asegure el cumplimiento de las mismas y que dificulte un retroceso en esta materia. El portal del Congreso, por ejemplo, no fue aprobado por ninguna norma, lo que deja abierta la posibilidad de que, en el futuro, la información que hoy publica el Congreso sea restringida.

Por otro lado, próximamente se discutirá en el Congreso dos proyectos de ley que modificar el reglamento del Congreso con el fin de incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Uno de estos proyectos pretende crear un marco jurídico para que el Congreso tenga la obligación de facilitar la información que la prensa requiera, con el fin de que los ciudadanos puedan conocer las acciones de este poder del Estado. Se propone que:

- Los acuerdos consignados en las sesiones de la Mesa Directiva y el Consejo Directivo del Congreso de la República sean publicados en la página Web del Congreso así como en la biblioteca del mismo.
- Al inicio del ejercicio presupuestal del Congreso, se publique el presupuesto del órgano legislativo de manera desagregada en el diario oficial y en la página Web del Congreso.
- Al término de cada ejercicio presupuestal, se publiquen los resultados desagregados de la gestión económica, así como los resultados de la Cuenta General del Congreso.
- Se publique relación de recursos humanos y físicos que disponga cada parlamentario, comisión ordinaria, especial y de investigación y la Mesa Directiva, en la página Web de la institución y una copia de la misma para la biblioteca de la misma.

El segundo proyecto de ley busca modificar el reglamento en la parte referida a los gastos de los congresistas. Actualmente, los congresistas reciben una asignación para sus gastos operativos, que está exenta del impuesto a la renta. Sólo deben justificar con comprobantes de pago el 30% de los gastos. De esta manera, sólo se puede realizar la auditoría de un pequeño porcentaje de la asignación que reciben los congresistas para sus gastos. El proyecto de ley busca eliminar la exoneración del impuesto a la renta por este excedente, conformado por la parte no sustentada, ya que se convierte en un ingreso más que recibe el parlamentario.

Por último, los congresistas también están sujetos a la ley 27482, que regula la presentación y publicación de las declaraciones de ingresos y bienes de funcionarios públicos (ver sección I)

### Lo que sucede en la realidad

Existe la información, pero no es de fácil acceso y tiene un costo para el público. Las entidades públicas muestran favoritismo por ciertos medios de comunicación, mientras que a otros se les dificulta el acceso. A nivel municipal el problema es aún mayor.

En muchos casos, el problema de falta de recursos en el sector público es el motivo por el cual no se cuenta con la información, ya que las instituciones no disponen ni de las personas ni de los materiales necesarios para generar, ordenar y procesar la información.

---

<sup>97</sup> Ley N° 27444

Recientemente, la Defensoría del Pueblo evaluó la situación del acceso a la información pública, con el fin de comprobar el cumplimiento del decreto supremo N° 18-2001-PCM. En este estudio se comprobó que sólo un reducido número de entidades del sector público habían cumplido con incorporar en sus TUPAs un procedimiento de acceso a la información en el plazo previsto por dicha norma. Además, en los casos en los que los procedimientos se habían incorporado, se comprobó que lo habían hecho sin cumplir con los criterios establecidos en el referido decreto. Por ejemplo:

- La demora en la entrega de la información supera los 12 días hábiles, que establece el referido decreto.
- Exigencia de requisitos no contemplados en la norma, como la presentación de diversos documentos de identidad
- Costos excesivos

Estos problemas reafirman la necesidad de que se elabore una ley marco sobre el acceso a la información pública.

En cuanto a la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, una de sus principales debilidades es la ausencia de penalidades claras y severas para los responsables del incumplimiento de la norma.

Como consecuencia de la corrupción que se registró en el régimen de Fujimori y que la opinión pública constató fehacientemente en los últimos meses, existe actualmente una fuerte corriente a favor de la transparencia de la información pública. Prueba de ello son, por ejemplo, las iniciativas que surgieron durante el gobierno de transición, como el Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Portal del Congreso.

En el caso del Portal del MEF es posible acceder a la información de gastos fiscales que es alimentada por las más de 500 unidades ejecutoras (UE) que forman parte del Gobierno Central. Es posible acceder a la misma vía función requerida (educación, salud, etc.), vía pliego (ministerios y organismos descentralizados) y otras opciones. En cada caso, además, es posible obtener un detalle desagregado de los gastos (personal, bienes y servicios, inversiones, etc.), así como también su financiamiento (donaciones, recursos ordinarios, financiamiento externo y/o interno, etc.). Toda la información puede obtenerse para las diferentes fases del planeamiento y ejecución del gasto. Es decir, se puede obtener el presupuesto inicial aprobado para la partida de la UE, así como también lo efectivamente devengado, gastado o girado por la misma. La ciudadanía puede obtener esta información en tiempo real, mientras que la información en unidades físicas (N° de kilómetros de carretera construidos, N° de colegios construidos, etc.) se obtiene con un rezago de alrededor de un mes. Además del SIAF, el portal contiene información fiscal adicional y proyecciones macroeconómicas del Gobierno.

En el caso del Portal del Congreso, por su parte, desde este año se consigna información de las agendas, actas e informes de las sesiones del pleno, las comisiones permanentes y las comisiones extraordinarias. Asimismo, existe un área dedicada específicamente a la transparencia del Congreso, tanto administrativa, de los parlamentarios, de fiscalización y de las votaciones. Entre otras cosas, se detalla:

- Escala remunerativa del Congreso
- Plan Anual de Adquisiciones
- Presupuesto del Congreso
- Declaración jurada del Oficial Mayor
- Inversión Pública
- Listado de Procesos
- Información del personal al primer semestre 2001

En el caso de cada uno de los congresistas se consigna información referida al consumo que realiza de bienes y servicios, sus gastos en telefonía, así como los gastos por el personal que se le asigna.

## 12.2

**P = ¿Las autoridades públicas cooperan generalmente con grupos de la sociedad civil?**

**R = Sólo de manera aislada.**

### Disposiciones formales

No existe un marco legal general para esta cooperación, solamente existen marcos específicos (convenios).

### Lo que sucede en la realidad

En ocasiones se suscriben convenios entre el sector público y el privado, especialmente cuando se trata de la ejecución de proyectos de la cooperación internacional (los cuales en muchas ocasiones lo piden como un requisito). En otros casos, se ha caído en esquemas de clientelismo a través de la cooperación como es el caso del programa Vaso de Leche.

## 12.3

**P = ¿Existen grupos de ciudadanos o de empresas en campaña contra la corrupción?**

**R = Muy pocos. La prensa, gremios empresariales y algunas empresas la condenan, pero no existe una “cruzada contra la corrupción”.**

Sin embargo, esta situación ha cambiado en el último año, registrándose un mayor dinamismo e interés por parte de la sociedad civil organizada por discutir el tema en diversos foros, proporcionar diagnósticos y propuestas a las autoridades y la opinión pública, e incluso en formar alianzas entre organizaciones para incorporar la lucha contra la corrupción en sus agendas de trabajo.

## 12.4

**P = Existen grupos de ciudadanos que realicen monitoreo del desempeño del gobierno en áreas de provisión de servicios, etc.?**

**R = Muy pocos. Algunas ONG lo hacen en temas muy específicos. Por ejemplo, la asociación privada Manuela Ramos da seguimiento a los temas relacionados a la mujer, como la mortalidad materno-infantil). Otras instituciones monitorean temas puntuales, como el medio ambiente, política anti drogas, y temas electorales.**

## 12.5

**P = ¿Los grupos de ciudadanos presentan regularmente propuestas de legislación al Congreso?**

**R = Sí. Que lo hagan directamente es difícil pues se requieren 5 mil firmas. Sin embargo, es frecuente que los ciudadanos presenten sus iniciativas a través de gremios, de la Defensoría del Pueblo o de algún congresista.**

### Disposiciones formales

La Constitución Política del Perú le reconoce el derecho de iniciativa legislativa a los ciudadanos. Existe una ley que establece garantías para los derechos de participación y control ciudadanos <sup>98</sup>. Paralelamente, el Reglamento del Congreso establece que los Congresistas tienen el deber de mantenerse en comunicación con los ciudadanos y organizaciones sociales, con el objeto de conocer sus preocupaciones y necesidades y contribuir a darles solución.

#### 12.6

**P = ¿El sistema educativo presta atención a los asuntos e integridad y corrupción/sobornos?**

**R = No actualmente. Existen proyectos en discusión.**

### Disposiciones formales

Por principio constitucional, la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. La formación ética y cívica son obligatorias en todo el proceso educativo <sup>99</sup>. En noviembre del año pasado, el Ministerio de Educación ha publicado en el Diario Oficial el documento “Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria de Menores (adolescentes)”, como propuesta curricular, en el cual se puede apreciar que se va a formar al estudiante en el sentido que desarrolle valores que orienten a su vida y sus actitudes, para que participe responsablemente en las diversas interacciones sociales que se dan en la sociedad. Esto significa que se le enseñará a cada estudiante a enfrentarse con su propia conciencia, a discriminar el bien del mal, a decidir responsablemente, a explicar las razones de su conducta y a asumir las consecuencias de las decisiones tomadas. Esto es un documento propuesta, que probablemente será aceptado.

---

<sup>98</sup> Ley 26300.

<sup>99</sup> Arts. 13° y 14° de la Constitución

## 13. GOBIERNOS LOCALES

### 13.1

**P = ¿Existe un requerimiento legal para que las reuniones de los Concejos Municipales sean abiertas a la prensa y al público?**

**R = Sí. Sin embargo, la ciudadanía no conoce ni es consciente de que tiene este derecho. Además, las decisiones importantes se toman en reuniones privadas, previas a las audiencias públicas.**

#### Disposiciones formales

La Ley Orgánica de Municipalidades <sup>100</sup> establece que todas las sesiones del Concejo Municipal son públicas. Las convocatorias son notificadas por escrito a los interesados y publicadas en lugar visible del local municipal, además de otros medios de comunicación que se consideren idóneos.

#### Lo que sucede en la realidad

En la práctica, es muy difícil que los ciudadanos conozcan la agenda de los gobiernos locales. Normalmente, las autoridades restringen el acceso del público a las sesiones y sólo publican las notificaciones en el edificio municipal, evitando hacerlo en otros medios de mayor cobertura.

Cabe destacar que las decisiones importantes son comúnmente tomadas en reuniones privadas entre el alcalde y los miembros del Concejo que son de su lista, que se realizan previamente a las reuniones del Concejo.

### 13.2

**P = ¿Existen criterios claros que restrinjan las circunstancias en las que los Concejos Municipales pueden excluir a la prensa y/o al público?**

**R = La norma no prevé nada al respecto y, en la práctica, se restringe la información.**

#### Disposiciones formales

No hay.

#### Lo que sucede en la realidad

Existe un elevado nivel de discrecionalidad del alcalde y los regidores en todo lo relacionado al manejo de la información externa a la organización.

### 13.3

**P= ¿Las municipalidades distritales y provinciales son autónomas en las materias de su competencia?**

**R = Si bien las normas establecen la autonomía de las municipalidades, en la práctica no la pueden ejercer, debido principalmente a su dependencia económica con respecto al Gobierno Central.**

---

<sup>100</sup> Artículo 39° Ley 23853

### Disposiciones formales

De acuerdo a la Constitución de 1993, las municipalidades distritales y provinciales son política, económica y administrativamente autónomas en las materias de su competencia. El marco legal establece que todas las municipalidades sean gobernadas por un alcalde y un Concejo, elegidos en elecciones directas, donde el alcalde ejerza las responsabilidades ejecutivas y que también presida el Concejo.

### Lo que sucede en la realidad

La dependencia económica de las municipalidades con respecto al Gobierno Central y a los gobiernos provinciales es significativa en la mayor parte de casos. En primer lugar, la mayor parte del presupuesto de las municipalidades es financiada a través de transferencias del Gobierno Central, que se originan en el Fondo de Compensación Municipal. Por ello, los residentes tienen menos incentivos a monitorear las decisiones de los gobiernos municipales pues éstos sólo controlan los gastos más no las contribuciones. Además, el Gobierno Central tiene una elevada injerencia respecto a la focalización de los gastos que financia. Por lo tanto, los incentivos creados no son los adecuados, ya que el éxito de la gestión del alcalde está fuertemente relacionado al apoyo que recibe del gobierno. Mientras mayor sea la cercanía del alcalde con estas instancias o tenga una mayor capacidad para contactarse con estos poderes nacionales, entonces su gestión recibirá un mayor apoyo.

Por otro lado, la dependencia de los distritos con los gobiernos provinciales también es elevada, ya que son, de manera similar al caso anterior, una fuente de recursos municipales. Además, en varias decisiones locales, las municipalidades de los distritos requieren aprobaciones de las municipalidades provinciales.

## 13.4

**P= ¿El sistema de elecciones de los gobiernos locales es adecuado? ¿Existe equilibrio de poderes en los gobiernos locales? ¿El sistema de elecciones de los gobiernos locales contribuye a la desconcentración del poder del alcalde?**

**R = No existe equilibrio de poderes. Al alcalde que resulta elegido por el 21% de los votos, se le garantiza no menos del 50% de sitios en el Concejo.**

### Disposiciones formales

El proceso de elecciones es el siguiente: el alcalde es el cabeza de lista de los candidatos al Concejo y los electores sólo pueden votar por una balota, tanto para alcalde como para Concejo. Así, los miembros de la lista son particularmente dependientes en el candidato a alcalde. Luego, aunque la lista ganadora reciba menos de 50% de la votación, las reglas electorales le garantizan no menos de 50% más 1 de sitios en el consejo, aunque reciban el 21% del voto popular. De esta manera, se asegura que el concejo nunca sea dominado por la oposición al alcalde.

### Lo que sucede en la realidad

Algunas áreas de la municipalidad obtienen mayor apoyo en función a su afinidad política con el alcalde. Asimismo, hay una relación de fuerte dependencia entre el alcalde y las juntas directivas, pero pocas veces existe un poder real de los miembros del Concejo. Los ciudadanos ven al alcalde como “el decisor” acerca de la asignación de los recursos municipales. La oposición no es generalmente informada ni escuchada, pues el alcalde no necesita sus votos para ejecutar sus planes.

### 13.5

**P= ¿Existen mecanismos que promuevan la transparencia en la gestión de los alcaldes y que los obliguen a rendir cuentas de sus acciones?**

**R = Si bien la ley de municipalidades otorga a los miembros del Concejo la autoridad para supervisar la administración de la municipalidad, existen numerosos obstáculos para las investigaciones del Concejo acerca de la malversación de fondos en la que pueda estar involucrado el alcalde.**

#### Disposiciones formales

De acuerdo a la ley de municipalidades, los miembros del Concejo Municipal tienen la autoridad para supervisar la administración de la municipalidad. Por otro lado, los ciudadanos pueden solicitar la vacancia del cargo del alcalde por ciertas causales, lo que debe ser declarado por el Jurado Nacional de Elecciones.

#### Lo que sucede en la realidad

La supervisión de las actividades de los alcaldes es frecuentemente obstaculizada. En los casos en que los miembros de algún Concejo Municipal inician una investigación, éstos deben tener la capacidad de asumir todos los gastos que represente este proceso, lo que implica emplear su propio patrimonio. El acceso a la información para monitorear el presupuesto no está fácilmente disponible, contrariamente a lo que dispone la ley de municipalidades.

El proceso de declaración de vacancia del cargo del alcalde es complejo y costoso, especialmente en las ciudades grandes, para las cuales se exige que se reúna un número determinado de firmas.