

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Derecho Penal



**“IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOBIERNO
ELECTRÓNICO COMO UN MECANISMO DE LUCHA CONTRA LA
CORRUPCIÓN EN EL PERÚ, 2016.”**

Tesis presentada por el Bachiller:
Callata Vega, Reli Jacinto

Para optar el Grado Académico de:
Maestro en Derecho Penal.

Asesores:
Mgter. Pari Taboada, Mauro
Dra. Flores Viamont, Silvia

Arequipa - Perú
2018



Universidad
Católica de
Santa María

A : DOCTOR HUGO TEJADA PRADELL
Director de la Escuela de Postgrado de la UCSM

De : Miembro del jurado dictaminador

Proyecto ***“Implementación de Políticas Públicas de Gobierno Electrónico como un mecanismo de lucha contra la corrupción en el Perú, 2016”***

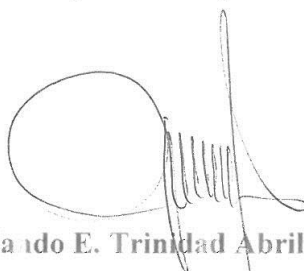
Maestría: Callata Vega, Relli Jacinto

Fecha : 27 de Diciembre del 2017

Revisada la tesis en mención cumple con la estructura anexa al Reglamento para la Graduación de Magister, guardando coherencia con el proyecto de investigación, tiene la profundidad académica y aporte científico que se exige para optar el grado académico de Magister, advirtiendo especial énfasis en el análisis de la necesidad de implementar Tecnologías de la Información y la Comunicación Social que permitan un Gobierno Electrónico fuerte, capaz de combatir eficazmente los diferentes niveles de corrupción que se presenta en la Administración Pública; por ende, tiene el mérito suficiente para ser sustentado oralmente.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterarle mi consideración y estima personal.

Atentamente



Orlando E. Trinidad Abril Paredes

Docente Dictaminador



INFORME

AL: Dr. Hugo Tejada Pradell

Director de la Escuela de Postgrado de la Universidad Católica de Santa María.

DE: Dra. Silvia Flores Viamont

Docente de la Escuela de Postgrado de la Universidad Católica de Santa María.

Asunto: Informe de Borrador de Tesis

Fecha: 13 de diciembre del 2017

Visto: El Proyecto de Investigación titulado **“IMPLEMENTACIÓN DE POLITICAS PUBLICAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO UN MECANISMO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ, 2016”** presentada por el Bachiller **CALLATA VEGA, Reli Jacinto**, para optar el grado de **MAESTRO EN DERECHO PENAL**.

Se observa que se han enumerado las primeras trece páginas, lo que no corresponde (las primeras páginas se contabilizan pero no se enumeran) asimismo, debe insertarse la numeración de las páginas correspondientes al Índice del trabajo (a partir del primer capítulo)

Salvando las observaciones señaladas, el trabajo se encuentra en condiciones de ser sustentado en grado.

Atentamente.


Dra. Silvia Flores Viamont.



Arequipa, 18 de diciembre del 2017

SEÑOR DOCTOR

HUGO TEJADA PRADELL
Director de la Escuela de Postgrado
Universidad Católica Santa María

De mi consideración:

Mediante la presente, cumplo con emitir dictamen respecto al Borrador de Tesis titulado "IMPLEMENTACIÓN DE POLITICAS PÚBLICAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO UN MECANISMO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ, 2016", presentado por el bachiller Sr. Reli Jacinto Callata Vega para optar por el grado de Magíster en Derecho Penal; en el sentido que la tesis en mención cumple con la estructura anexa al Reglamento para la Graduación de Magister, guarda coherencia con el proyecto de investigación y tiene la profundidad académica y aporte científico que se exige para optar el grado académico de Magíster, por lo que tiene mérito suficiente para ser sustentado oralmente.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterarle mi consideración.

Atentamente,

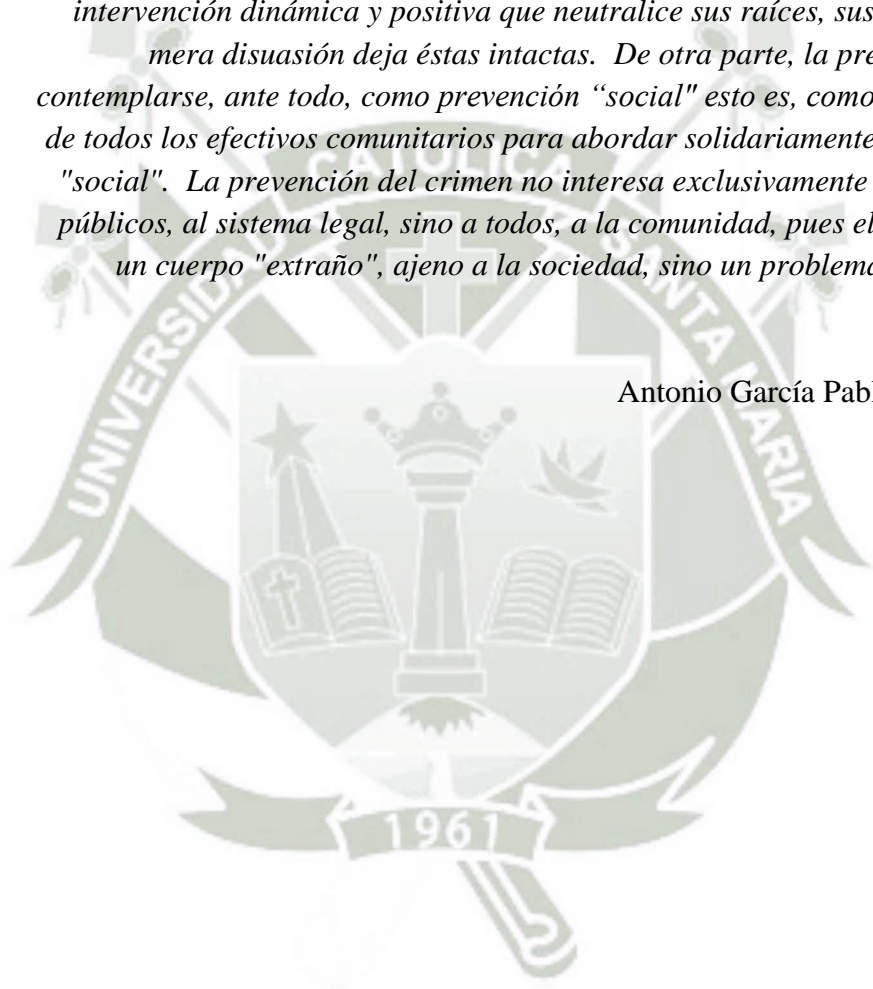


MAURO PARI TABOADA
DOCENTE DICTAMINADOR
COD. 1378



“...prevenir el delito es algo más -y también algo distinto- que dificultar su comisión, o que disuadir al infractor potencial con la amenaza del castigo. Desde un punto de vista “etiológico” el concepto de prevención no puede desligarse de la génesis del fenómeno criminal, reclama, pues, una intervención dinámica y positiva que neutralice sus raíces, sus “causas”. La mera disuasión deja éstas intactas. De otra parte, la prevención debe contemplarse, ante todo, como prevención “social” esto es, como movilización de todos los efectivos comunitarios para abordar solidariamente un problema “social”. La prevención del crimen no interesa exclusivamente a los poderes públicos, al sistema legal, sino a todos, a la comunidad, pues el crimen no es un cuerpo “extraño”, ajeno a la sociedad, sino un problema comunitario más.”.

Antonio García Pablos de Molina



*A mi madre, a mi tesoro Ally y a mis hijos,
porque las generaciones se funden
en la unión y en el amor.*



RESUMEN

La influencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación Social (TICs) se ha dejado sentir con fuerza en casi todas las actividades humanas desde hace varias décadas, siendo hoy en día una realidad consolidada que se encuentra en plena expansión. En el campo del Derecho la influencia ha sido evidente ya que las TICs han podido introducirse en casi todas las disciplinas jurídicas y áreas de trabajo, por ejemplo en cuanto a la Administración Pública es visible como las computadoras, los sistemas de identificación, los servicios automatizados, y la interconexión, han cambiado el modo como se relaciona el Estado con los administrados. Este vínculo, conocido como gobierno electrónico, está aún en sus etapas iniciales en el Perú pero aspiramos a que se consolide y alcance sus fases más altas, sobre todo aquellas que tiene que ver con la participación ciudadana. Justamente en este último rubro nosotros creemos que las TICs y el gobierno electrónico tienen herramientas que pueden servir para luchar contra la corrupción que es un flagelo que afecta la institucionalidad y el patrimonio estatal y, también, en forma directa o indirecta, los derechos humanos de ciudadanos y comunidades. Es por ello que queremos efectuar una serie de propuestas aplicables desde la Administración Pública que permita usar las nuevas tecnologías y los instrumentos del gobierno electrónico, tanto a nivel de institucionalidad, transparencia y participación ciudadana, que permitan un control social más adecuado y podamos perseguir y disuadir a los funcionarios públicos de incurrir en estas conductas y se recupere el sentido de servicio y de ética que debe ser permanente en la actividad estatal.

Palabras clave: Corrupción, Gobierno Electrónico, TICs

ABSTRACT

The influence of Information Technology and Social Communication (TICs) has been felt strongly in almost all human activities for several decades, being today a consolidated reality that is in full expansion. In the field of Law the influence has been evident since TICs have been able to be introduced in almost all legal disciplines and areas of work, for example in terms of Public Administration is visible as computers, identification systems, automated services, and interconnection, have changed the way the State relates to the administered. This link, known as electronic government, is still in its initial stages in Peru but we hope that it will consolidate and reach its highest stages, especially those that have to do with citizen participation. Precisely in this last area we believe that TICs and e-government have tools that can be used to fight against corruption, which is a scourge that affects the State's institutions and heritage and, also, directly or indirectly, the human rights of citizens and communities. That is why we want to make a series of proposals applicable from the Public Administration that allows us to use new technologies and electronic government instruments, both at institutional level, transparency and citizen participation, which allow a more adequate social control and we can pursue and dissuade public officials from engaging in these behaviors and recover the sense of service and ethics that should be permanent in the state activity.

Keywords: Corruption, Electronic Government, TICs

INDICE GENERAL

CITA

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN

ABSTRACT

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

NATURALEZA JURÍDICA DE LA CORRUPCIÓN Y ANÁLISIS DE SU VÍNCULO CON EL DESARROLLO NACIONAL Y CON LOS DERECHOS HUMANOS 01

1.- CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN	02
1.1.- CONCEPTO DE CORRUPCIÓN.	02
1.2.- CLASIFICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN.....	05
2.- CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA.	08
2.1.- CAUSAS ENDÓGENAS DE LA CORRUPCIÓN.....	08
2.2.- CAUSAS EXÓGENAS DE LA CORRUPCIÓN.....	11
3.- CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN: SUS EFECTOS EN LAS NACIONES Y LOS CIUDADANOS.....	13
3.1.- CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN EN LAS NACIONES.....	13
3.2.- CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN EN LOS CIUDADANOS.....	15
4.- VÍNCULO ENTRE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS.	17

CAPÍTULO II

SISTEMA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ..... 21

1.- CONTROL GUBERNAMENTAL DE LA CORRUPCIÓN: SISTEMA NACIONAL DE CONTROL	22
1.1.- SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.	22
1.2.- CRÍTICA A LA LABOR ANTICORRUPCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	24

2.- CONTROL POLÍTICO DE LA CORRUPCIÓN: PODER LEGISLATIVO.	26
2.1.- PODER LEGISLATIVO Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.	26
2.2.- CRÍTICA DEL PODER LEGISLATIVO EN SU LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.	29
3.- CONTROL JURÍDICO PENAL DE LA CORRUPCIÓN: MINISTERIO PÚBLICO Y PODER JUDICIAL.	31
3.1.- MINISTERIO PÚBLICO Y PODER JUDICIAL Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.	31
3.2.- CRÍTICA A LA ACTUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DEL PODER JUDICIAL EN SU LABOR ANTICORRUPCIÓN.	33
4.- CONTROL SOCIAL DE LA CORRUPCIÓN: SOCIEDAD CIVIL, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CIUDADANOS.	36

CAPÍTULO III

GOBIERNO ELECTRONICO EN EL PERÚ: UNA HERRAMIENTA DEFICIENTEMENTE UTILIZADA EN LA LUCHA ANTI-CORRUPCION.

1.- TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN EL DERECHO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	43
2.- CONCEPTO Y FASES DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO.	47
3.- LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE GOBIERNO ELECTRÓNICO.	53
4.- LEGISLACIÓN HISPANOAMERICANA SOBRE GOBIERNO ELECTRÓNICO.	58
4.1.- ARGENTINA.	58
4.2.- BOLIVIA.	60
4.3.- CHILE.	61
4.4.- COLOMBIA.	64
4.5.- ECUADOR.	64
4.6.- ESPAÑA.	65

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE VINCULAN AL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LA LUCHA CONTRA LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN.

1.- LA PREVENCIÓN DEL CRIMEN COMO COMPONENTE DEL DERECHO PENAL.	70
2.- PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL AREA INSTITUCIONAL QUE VINCULE AL GOBIERNO ELECTRÓNICO CON LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN.	77

2.1.- CREACIÓN DE UN MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN SOCIAL.....	77
2.2.- OBLIGATORIEDAD DEL USO DEL DNI ELECTRÓNICO POR PARTE DE TODOS LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL PERÚ.	78
2.3.- OBLIGATORIEDAD DE SISTEMAS DE IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA PARA REGISTRAR VISITAS A FUNCIONARIOS PÚBLICOS.	80
2.4.- INTEROPERABILIDAD ENTRE ENTES DE ESTADO.	82
3.- PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL AREA TRANSPARENCIA QUE VINCULE AL GOBIERNO ELECTRÓNICO CON LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN.....	84
3.1.- CREACIÓN DE UN PORTAL ÚNICO DE DATOS ABIERTOS CON INFORMACIÓN OBLIGATORIA PROVENIENTE DE TODA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	84
3.2.- HABILITACIÓN Y/O ACCESIBILIDAD DE UNA CUENTA PRESUPUESTARIA ÚNICA POR ENTIDAD CON INFORMACIÓN EN TIEMPO REAL.....	85
3.3.- SUBASTAS ELECTRÓNICAS: SOFTWARE PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL.	88
3.4.- SOFTWARE DE AUDITORIA FORENSE PREVENTIVA.....	91
4.- PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁREA PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE VINCULE AL GOBIERNO ELECTRÓNICO CON LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN.	93
4.1.- APLICATIVOS MÓVILES ANTICORRUPCIÓN.	93
4.2.- PROGRAMAS EDUCATIVOS DE INFOALFABETIZACIÓN.	95
5.- PROPUESTA DE RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS POR LA INFORMACIÓN FALSA O TARDÍA SUBIDA A LOS PORTALES Y APLICATIVOS MÓVILES DEL ESTADO.	97
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFÍA.....	106
ANEXO 1 - MAPA DE LA CORRUPCIÓN DEL PERU 2016.	115
ANEXO 2 – PLAN DE TESIS.....	117

INTRODUCCIÓN

El *Índice de Percepción de la Corrupción 2016*, efectuado todos los años por la reconocida organización Transparencia Internacional, situó al Perú en una escala de mayor corrupción que la de Brasil en el año 2016, dicho informe le da a Brasil la posición 79 con 40 puntos, mientras que Perú está en el puesto 101 con 35 puntos (a mayor posición y menor puntaje: mayor corrupción). Esta información es concordante con la señalada en un reciente Informe de la Defensoría del Pueblo¹ que señala que en nuestro país las condenas por Delitos contra la Administración Pública han aumentado un 50% entre el 2010 y el 2016, cifra alarmante que no incluye los 32295 casos judicializados sobre delitos de corrupción que a diciembre del 2016 se encontraban en trámite a nivel nacional. Un análisis sobre los nocivos efectos de la corrupción no debería pasar solamente por cuantificar las pérdidas materiales (el dinero estatal perdido ilícitamente, las obras inconclusas o deficientemente construidas, los recursos destinados a la persecución judicial del crimen de “cuello blanco”, etc.) sino, por sobre todo, debemos tener en cuenta que la corrupción generalizada genera una crisis de confianza en el sistema político y en la institucionalidad democrática, puesto que se percibe con razón que el acto político está diseñado para servir a intereses individualistas que no buscan el bienestar social y que, peor aún, sobre dicha actuación delictual no va a existir control ni sanción porque las instituciones encargadas de la custodia del patrimonio estatal también adolecen de conductas corruptas; esto a su vez genera otra consecuencia que es la sensación de impunidad jurídica, es decir la falta de sanción a la conducta antijurídica, con lo que el Poder Judicial, pese a sus considerables esfuerzos, es visto como un agente que permite la corrupción al no castigar con suficiencia a los corruptos; así el clima de corrupción generalizada genera una afectación considerable a la seguridad jurídica, la ley ya no tiene la misma fuerza imperativa *per se* y los ciudadanos se cuestionan si su cumplimiento merece la pena. Téngase en cuenta también, como ya lo han advertido algunos doctrinarios, que el vínculo entre corrupción y derechos humanos hace que los delitos de corrupción afecten no solo al sistema y a la sociedad en abstracto sino, también, a los ciudadanos en general y a determinadas comunidades o grupos humanos en concreto. En este escenario se han planteado numerosas reformas dirigidas a tratar de eliminar este grave fenómeno de la corrupción: reformas políticas, reformas en la Administración de Justicia, reformas penales y penitenciarias, etc., en todas estas reformas la participación de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil es nula e inexistente, no por la falta de voluntad de estos actores, sino por

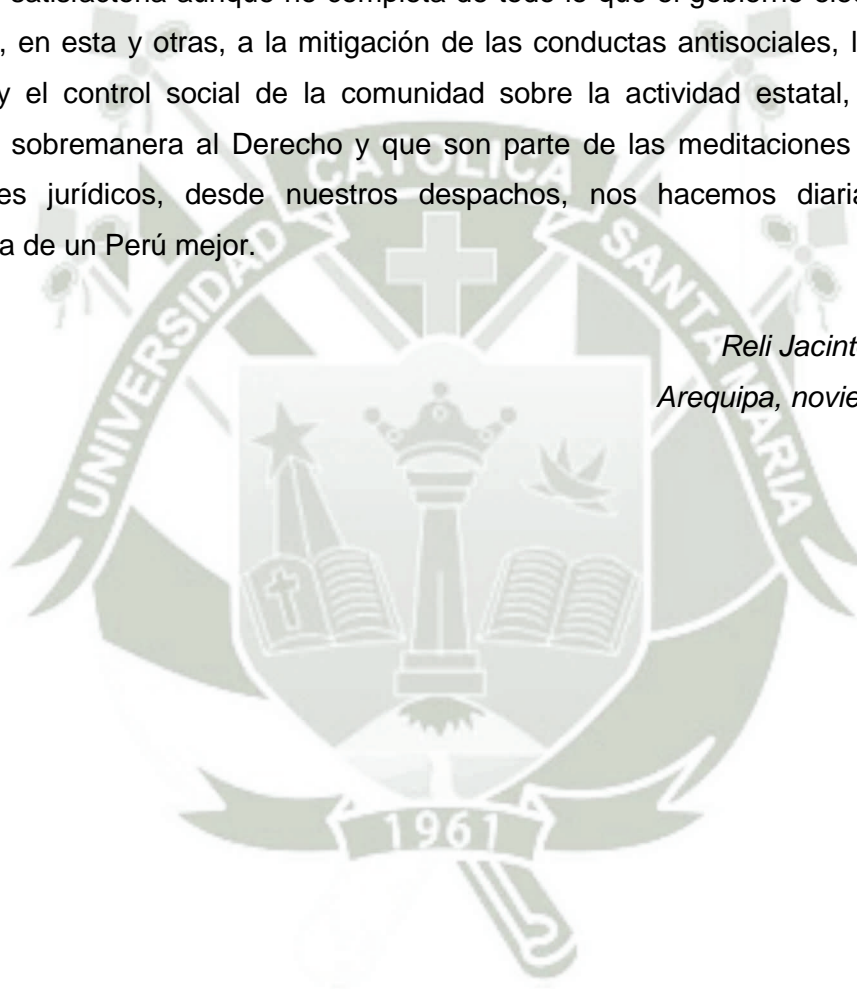
¹ **RADIOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ: REPORTE DE CORRUPCIÓN N° 1.** Año 1, Numero 1. Defensoría del Pueblo, Lima, 2017.p. 14.

el hecho de que no se han provisto las herramientas necesarias para dicho fin. En nuestra opinión, las modernas Tecnologías de la Información y de la Comunicación Social (TICs) muy bien podría servir para constituirse en un medio activo de lucha contra la corrupción, esto si se permite a los ciudadanos que a través de políticas gubernamentales de transparencia y acceso a la información pública vía gobierno electrónico (e-Gobierno) se facilite el control de los actos estatales, se evite los actos de corrupción o, de ser consumadas, se advierta su existencia y se persiga su sanción, y de ese modo empoderar a los ciudadanos y la sociedad civil para poder luchar contra la corrupción que es un mal tan grande y tan esquivo que exige de todos nosotros una participación más activa a nivel personal y social, y más racional usando los recursos con los que contamos hoy en día. En este sentido la investigación presente busca analizar las causas y consecuencias funestas de la corrupción en nuestro sistema jurídico, político y social actual, y hallar las propuestas que desde las TICs puedan coadyuvar a su erradicación de la función pública.

Para cumplir nuestros objetivos previstos hemos organizado el presente estudio de la siguiente manera: el Capítulo I lo dedicamos a analizar a la corrupción desde su concepto y sus clases, asimismo describiremos sus causas endógenas y exógenas y las consecuencias que acarrea este problema en las naciones y en los individuos, del mismo modo en esta parte queremos señalar el vínculo que existe entre la corrupción sistémica y la vulneración de los derechos humanos. En el Capítulo II analizamos los diferentes sistemas de control de la actuación de la Administración Pública, por ejemplo nos referiremos al Sistema Nacional de Control y la labor de la Contraloría de la República, al control político ejercido por el Poder Legislativo, al control jurídico efectuado por el Ministerio Público y el Poder Judicial, y al control social asumido por la sociedad civil, los medios de comunicación y los ciudadanos; en todos estos casos efectuamos nuestra crítica a la insuficiencia con la cual estos controles han estado actuando en nuestro país en enfrentar a la corrupción de una manera sólida y consistente. En el Capítulo III estableceremos la importancia que ha estado adquiriendo las Tecnologías de la Información y la Comunicación Social en el campo del Derecho, esto nos llevará a sustentar como este creciente nexo ha hecho surgir la necesidad de que la Administración Pública utilice recursos tecnológicos para entablar una mejor relación con los ciudadanos, sobre todo en cuanto a la provisión de servicios; descubriremos así que esta conexión, conocida como gobierno electrónico, puede alcanzar diversas fases de desarrollo pero que, empero, conforme a la legislación nacional vigente sobre dicha materia, en nuestro país aún se encuentra en sus etapas iniciales. Iniciamos el Capítulo IV haciendo una propuesta teórica fundamentada acerca de porqué la prevención

predelictual es un componente del Derecho Penal moderno lo cual debería justificar no solamente nuestro estudio sobre los delitos de corrupción, sino también todos los esfuerzos gubernamentales por combatir otros problemas antisociales como: el pandillaje juvenil, la delincuencia, el narcotráfico, la violencia de género, y demás estigmas sociales que en tanto los sigamos tratando como hechos consumados los seguiremos padeciendo como comunidad; en esta parte también sustentamos nuestras propuestas de políticas públicas que vinculan al gobierno electrónico en la lucha contra la corrupción, esto sobre todo en tres áreas, a saber; la institucional, la de transparencia y la de participación ciudadana. Nos queda clara que nuestras propuestas son perfectibles y que conforman una base satisfactoria aunque no completa de todo lo que el gobierno electrónico puede contribuir, en esta y otras, a la mitigación de las conductas antisociales, la rendición de cuentas y el control social de la comunidad sobre la actividad estatal, aspectos que interesan sobremanera al Derecho y que son parte de las meditaciones que todos los operadores jurídicos, desde nuestros despachos, nos hacemos diariamente en la esperanza de un Perú mejor.

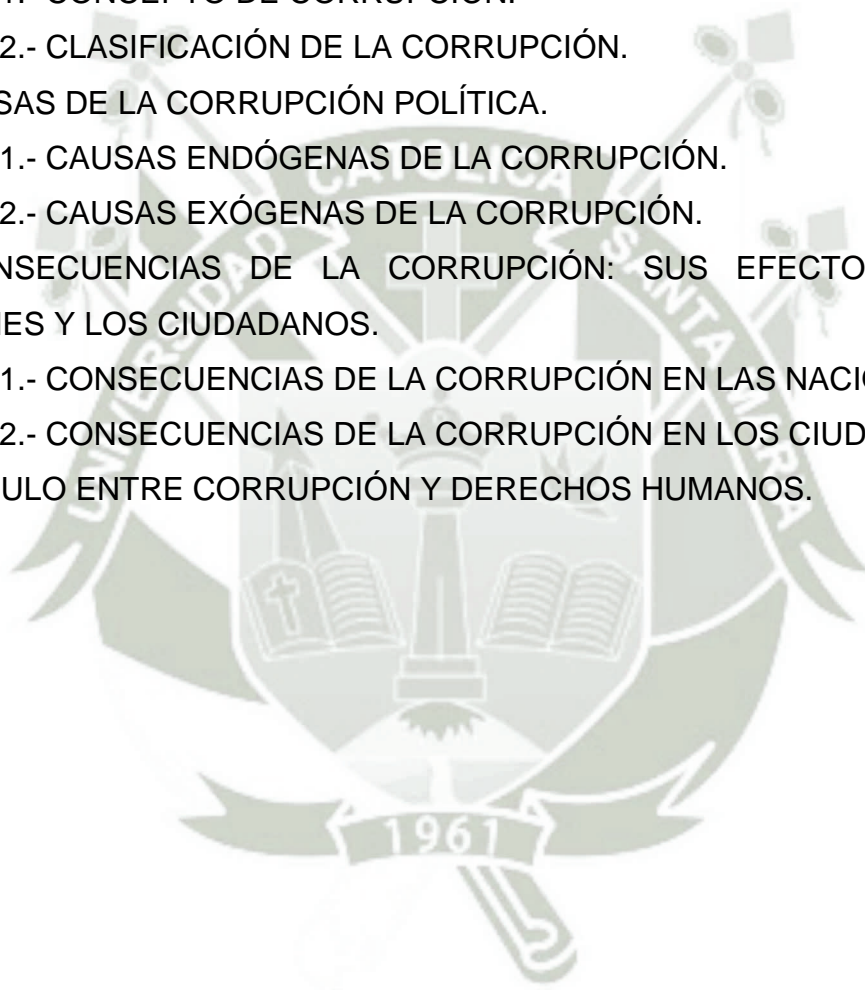
Reli Jacinto Callata Vega
Arequipa, noviembre del 2017



CAPÍTULO I

NATURALEZA JURÍDICA DE LA CORRUPCIÓN Y ANÁLISIS DE SU VÍNCULO CON EL DESARROLLO NACIONAL Y CON LOS DERECHOS HUMANOS

- 1.- CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN.
 - 1.1.- CONCEPTO DE CORRUPCIÓN.
 - 1.2.- CLASIFICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN.
- 2.- CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA.
 - 2.1.- CAUSAS ENDÓGENAS DE LA CORRUPCIÓN.
 - 2.2.- CAUSAS EXÓGENAS DE LA CORRUPCIÓN.
- 3.- CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN: SUS EFECTOS EN LAS NACIONES Y LOS CIUDADANOS.
 - 3.1.- CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN EN LAS NACIONES.
 - 3.2.- CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN EN LOS CIUDADANOS.
- 4.- VÍNCULO ENTRE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS.



1.- CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN.

1.1.- CONCEPTO DE CORRUPCIÓN.

Todos los días los ciudadanos pueden ver noticias relacionadas con la corrupción en los medios de comunicación impresos y audiovisuales que dedican decenas de páginas y multitud de horas en describir los complejos y diversos casos de corrupción que desde casi todas las esferas del poder se han descubierto tanto a nivel local y nacional como internacional. Se trata de un fenómeno generalizado que, al decir común, ya ha cansado a la colectividad ciudadana pero que se sigue repitiendo con lamentable insistencia involucrando, es cierto, a funcionarios públicos de todo rango pero también a empresas privadas y personas naturales. Pese a la fecundidad y masificación de este fenómeno, es posible señalar que la corrupción ha sido un vicio que ha estado presente hace largo tiempo en la historia de las organizaciones humanas y, sobre todo, creemos nosotros, en aquellos escenarios donde el poder político iba de la mano con el poder económico. En el ilustrado libro de Juan Zavala Treviño, *“Apuntes sobre la Historia de la Corrupción”*, se relata como el primer acto documentado de corrupción en la historia humana el realizado en los tiempos de Ramses III, en Egipto, por parte de un grupo de funcionarios encargados de dar raciones de alimentos a los obreros y que intencionalmente modificaban la cantidad y la calidad de la comida perjudicando a los trabajadores para quedarse con una gran diferencia patrimonial². Por su parte, en la buscada y muy documentada obra *“Historia de la Corrupción en el Perú”* su autor, Alfonso W. Quiroz, sustenta cómo desde los tiempos de la Conquista el soborno, junto con el uso de la fuerza, fue una política común en la naciente organización colonial ya que ello impedía, o eventualmente hacía disminuir, los constantes enfrentamientos entre los ambiciosos conquistadores y aventureros que llegaron a nuestras tierras:

² *“Para otros autores, el primer acto de corrupción registrado se dio en el antiguo Egipto, pues durante el reinado de Ramsés III (1198 a.C.- 1166 a.C.) una cadena de administradores del faraón manipulaban las raciones de comida que se entregaban a los obreros que trabajaban en las tumbas de los príncipes, y les daban menos cantidad y de menor calidad, como se lee en el siguiente ostracón, dirigido al faraón: “Comunico a mi señor que estoy trabajando en las tumbas de los príncipes. . .estoy trabajando bien... no soy en absoluto negligente... Comunico a mi señor que estamos completamente empobrecidos...se nos ha quitado un saco y medio de cebada para darnos un saco y medio de basura”*”. ZAVALA TREVIÑO, Juan Roberto. **APUNTES SOBRE LA HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN**. Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 2013. pp. 25-26.

“Un problema político primordial que enfrentaron los líderes de la conquista española, los primeros enviados reales y los virreyes, era cómo conciliar la diversidad de ambiciones de enriquecimiento rápido que atraía a sucesivas olas de conquistadores y colonos. Estos grupos dispares y díscolos eran difíciles de controlar en ausencia de un ejército regular y disciplinado, que surgió recién en el siglo XVIII. Como lo comprueban las distintas experiencias de Cristóbal Colón, Hernán Cortés y los hermanos Pizarro, el uso de la fuerza era combinado con un hábil patronazgo y con sobornos, para crear así una semblanza de gobierno estable y aceptable para los reales ministros en España.”³.

Este modelo fue luego aplicado con creces en el Virreynato peruano en donde el soborno y la corrupción fueron instrumentos comunes para mantenerse en el poder⁴. Con el surgimiento de la República, y lograda nuestra independencia, creíamos que podríamos superar estos males que se consideraban de factura española pero no fue así; muy pronto estos vicios se reflejaron también a todo nivel en el joven Estado peruano; al respecto es ilustrativa la “orgia financiera”⁵ que constituyó la llamada “Era del Guano” a mediados del Siglo XIX en donde la ambición y la corrupción a gran escala emparentó otra vez al poder y al dinero⁶, lo

³ QUIROZ, Alfonso W. **HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ**. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2013. p. 100.

⁴ “La estabilidad virreinal a través del patronazgo implicaba un costo alto. Este sistema iba acompañado por la corrupción que, a veces, lograba suavizar las fricciones inmediatas, pero que, en última instancia, ofrecía beneficios solo para unos cuantos, a expensas de las levas e instituciones que garantizaban el bien común. Esta solución venal al conflicto político sobreviviría en el Perú como un obstáculo arcaico, pero significativo, al desarrollo institucional.”. *Ibidem*, p. 101.

⁵ “Los ingresos del guano alimentaron lo que José Arnaldo Marques denominó la «orgia financiera» del Perú. Los arreglos financieros internos y externos necesarios para una mínima estabilidad institucional se pactan con los primeros consignatarios y, eventualmente, se otorga un cuasi monopolio de la comercialización del guano en Europa a la casa de Anthony Gibbs de Londres. Es un arreglo realizado por Ramón Castilla, quien garantiza para su gobierno ingresos regulares, pero al costo de rodearse de una camarilla financiera cómplice (cronies). Castilla, sin embargo, también introduce la institución del presupuesto fiscal. Estos mínimos arreglos reducen en algo los costos institucionales derivados de la situación desordenada de la etapa anterior de alta corrupción. Empero, la corrupción en la década de 1840 no baja...”. QUIROZ, Alfonso W. **COSTOS HISTÓRICOS DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ REPUBLICANO**. En: PORTOCARRERO S., Felipe. **EL PACTO INFAME: ESTUDIOS SOBRE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ**. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, Lima, 2005. p. 84.

⁶ “El Gobierno del coronel Balta inaugura una nueva época del guano al suprimir las concesiones múltiples y conceder la exclusiva a la casa francesa de Dreyfus, quien, en una política recíproca, favorecerá a este Gobierno con préstamos que solventarán los momentos difíciles. El capital europeo llegó también al ferrocarril, alcanzando en estos años una era de esplendor. Con el surgimiento de esta nueva oleada de dinero, creció la corrupción en Perú ...”. SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis (Director). **HISTORIA**

cual será después una constante lamentablemente frecuente en el Siglo XX y el Siglo XXI y que seguro ha motivado, y seguirá motivando, el registro histórico de los estudiosos de la especialidad.

Entrando en materia diremos que la corrupción no solo es un fenómeno común hoy en día, sino que es particularmente complejo ya que busca continuamente adoptar nuevas modalidades que permitan violar la ley a fin de obtener beneficios ilícitos, esto implica también la violación de reglas morales que muchas veces el Derecho (debido a la complejidad del acto corrupto y de sus consecuencias) no puede cuantificar. Precisamente por ello, no pudiendo eludir su responsabilidad sobre la naturaleza de las infracciones de este tipo, el esfuerzo del Derecho positivo al conceptualizar y tratar sobre la corrupción a un nivel jurídico-normativo es el de atender los actos concretos y sus resultados. Por ejemplo Ernesto Garzón Valdés, luego de una larga elucubración sobre el concepto de corrupción en donde rechaza varias hipótesis iniciales, llega a la siguiente conclusión:

“La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.”⁷.

Uno de los aspectos relevantes de la completa definición de Garzón Valdés radica en que evita introducir el término de “funcionario público” que en tantos conceptos es fuente de confusión y de imprecisión ya que el agente decisor no siempre ostenta (como es fácil de entender) un cargo público pero igual posee *deberes posicionales* en relación a la autoridad que ejerce (por ejemplo, el gerente de una empresa o el directivo de una asociación). Por supuesto que lo que a nosotros nos interesa es la corrupción (o la alta corrupción) que, en lo general, procede de

GENERAL DE ESPAÑA Y AMÉRICA: REFORMISMO Y PROGRESO EN AMÉRICA (1849.1905). Tomo XV. Ediciones RIALP, Madrid, 1989. p. 202.

⁷ GARZÓN VALDÉS, Ernesto. **ACERCA DEL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN.** En: CARBONELL, Miguel; y, VÁZQUEZ, Rodolfo (Coordinadores). **PODER, DERECHO Y CORRUPCIÓN.** Siglo XXI Editores, México D.F., 2003. pp. 30-31.

la actividad estatal y, por ende, de los funcionarios públicos, por ello debemos precisar este aspecto y ver dentro de qué tipología se inscribe la llamada *corrupción política*.

1.2.- CLASIFICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN.

Sobre la corrupción existe también a nivel doctrinario una abundante y dispersa tipología que la ordena según diferentes criterios, muchos de ellos quizás de valor referencial pero francamente sin utilidad práctica, por lo menos en lo que corresponde al ámbito jurídico-técnico, por ejemplo una clasificación de la corrupción atiende el número de personas que intervienen en el acto pudiendo ser entonces “corrupción unipersonal” o “corrupción pluripersonal”, sin embargo esta división carece de sentido porque la unidad o pluralidad de agentes es un aspecto interesante que se resuelve procesalmente pero que no aporta mucho a la caracterización de los modos en los que se presenta el fenómeno de la corrupción. Eduardo Demetrio Crespo, además de señalar que la tradicional clasificación de corrupción se agrupa en corrupción económica, política y administrativa, señala que la corrupción (de acuerdo a los objetivos fijados por los agentes y a la penetración en el sistema) también puede ser situacional, sistémica y estructural, y advierte que esta última (la corrupción estructural, a la que precisamente parece que hemos llegado en el Perú) constituye una amenaza fuerte para el sistema político y social de cualquier país⁸; empero nosotros debemos anotar aquí dos incorrecciones en esta llamada tipología clásica: primero, que es un error no señalar que hay una interdependencia entre estos modos de corrupción ya que es difícil, por ejemplo, que una corrupción económica se pueda consumir sin acceder a algún tipo o instrumento propio de la corrupción

⁸ “Desde la perspectiva sociológica, además de corrupción económica, corrupción política, o corrupción administrativa, se habla de corrupción situacional, cuando se trata de una situación de carácter más o menos coyuntural; corrupción estructural, cuando todo indica que tiende a consolidarse, es integradora y estable, y posee por tanto raíces profundas; y corrupción sistémica si lo que se persigue no es sólo la obtención de ventajas económicas, sino además la adquisición de influencia y el ejercicio de poder. Esta última corrupción menoscaba el sistema político y social en su conjunto y puede ser considerada como una forma de criminalidad organizada.”. DEMETRIO CRESPO, Eduardo. **LA CORRUPCIÓN COMO FRENO DECISIVO A LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO: RESPUESTA PENAL**. En: RIVERO ORTEGA, Ricardo; y, GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo. (Editores). **EL ESTADO DE DERECHO LATINOAMERICANO. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SEGURIDAD JURÍDICA EN IBEROAMÉRICA**. Universidad de Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca-España, 2003. p. 49.

administrativa o política; y segundo, que tanto la corrupción económica, administrativa, pública, privada, y toda corrupción de relevancia jurídica resulta siendo una corrupción de contenido invariablemente político, esto porque el ente decisor (persona natural o representante de una persona jurídica) está investido de un poder o autoridad que permite el favorecimiento hacia el agente corruptor, difícilmente podríamos sobornar a alguien que no tiene ningún poder ni lo representa.

Empero si hemos de adoptar alguna tipología⁹ nos resulta interesante la clasificación del profesor Petrus Van Duyne que va en consonancia con lo que hemos dicho nosotros líneas arriba puesto que divide a la corrupción de acuerdo al responsable decisor y flexibiliza la relación entre ellos, su explicación es como sigue:

“Hay responsables de la adopción de decisiones en el sector público, en el sector privado y en el sector político. Entre y dentro de estos sectores se pueden crear relaciones de intercambio indebidas que corrompen el proceso de adopción de decisiones.

⁹ Otra clasificación igualmente interesante sobre la corrupción es la que resume Norberto de la Torre Ugarte, citando a Josué Sáens, y que comprende aspectos sociales y conductuales, mas no del todo jurídicos: “*Sobre la corrupción Josué Sáens, en un artículo de "Vuelta" publicado en noviembre de 1987, hace una clasificación: 1: Dirigida, cuando un personaje poderoso obliga a sus empleados a realizar actos que lo benefician. 2: Compartida, cuando se asocian dos o más personas del mismo nivel para realizar negocios ventajosos. 3: Piramidal, el ejemplo clásico es la mordida, empleados menores obtienen pagos que después distribuyen hacia arriba según reglas establecidas. 4: Funcional, son los pagos que ciudadanos comunes hacen para lubricar los engranajes del aparato burocrático. 5: Estructural, es el sistema de alianzas y compromisos que obliga a tolerar distintos tipos de corrupción. 6: Intelectual o psicológica, distorsiona el sistema perceptivo, sobre todo la autocrítica, y hace que los funcionarios se crean superiores, infalibles, predestinados. Los tipos 1 y 2 tienen como finalidad el acrecentamiento de la riqueza del corrupto, son sumamente dañinos por cuanto hay desviación de recursos hacia la clandestinidad o el extranjero.*”. DE LA TORRE UGARTE, Norberto. **PENSAR LA POLÍTICA**. Editorial Universitaria Potosina, San Luis Potosí-México, 1999. pp. 72-73.

Categorías de corrupción

	<i>Pública</i>	<i>Privada</i>	<i>Política</i>
<i>Sector público</i>	X	X	X
<i>Sector privado</i>		X	X
<i>Sector político</i>			X

De esta clasificación se derivan nueve categorías de corrupción, si se hace una diferenciación entre corruptor y “corrompido”, entre la persona que induce al intercambio corrupto o lo inicia y la persona que lo acepta.”¹⁰.

Entendemos al sector privado como los particulares (empresas y personas), al sector público como los funcionarios no elegidos por votación popular y que se encuentran insertos en el gigantesco aparato de la Administración Pública, y al sector político como los funcionarios elegidos mediante sufragio universal y que tienen un importante poder decisorio aunque temporal. Esta clasificación de la corrupción, como ya ha admitido su propio autor, permite afirmar, por un lado, que pueden existir numerosas variantes en la ejecución del acto corrupto y, por otro lado, que todo se trata de la relación entre poder (o autoridad) y de beneficios (generalmente patrimoniales) a cambio. Estas variantes hacen que el tema de la corrupción vaya adquiriendo una complejidad enorme, pero que, empero, tiene algunos factores comunes (y, también, diversos) que la originan y que es preciso distinguir, conforme haremos a continuación.

¹⁰ VAN DUYNE, Petrus C. ¿OPTARÁ “CALÍGULA” POR LA TRANSPARENCIA?: LA CORRUPCIÓN EN LOS ACTOS Y LAS ACTITUDES. En: FORO SOBRE EL DELITO Y LA SOCIEDAD. Volumen 1, Número 2. Centro para la Prevención Internacional del Delito-Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, Nueva York, 2001. p. 85.

2.- CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA.

Sobre las causas que dan origen a la corrupción también existen abundantes opiniones, no hay un modo exacto de tamizar esas opiniones así es que debemos hacer el esfuerzo de contemplarlas en su integridad, siempre con la atinencia de que dependiendo del lugar donde se observe el acto corrupto (sea una comunidad, una región, un país, una empresa, un órgano del Estado en particular) algunas causas cobrarán más fuerza en desmedro de otras; por otro lado se hace evidente también que el fenómeno de la corrupción es multicausal (lo que aumenta su complejidad) y por tanto no es responsable evitar el análisis de algunas causas, por muy pequeñas que parezcan, porque nunca se sabe el impacto que han tenido en el acto corrupto en concreto. Los planteamientos más completos tienden a diferenciar las causas exógenas y endógenas de la corrupción, por ejemplo Valle Labrada Rubio¹¹, así es que este es el camino que nosotros también seguiremos:

2.1.- CAUSAS ENDÓGENAS DE LA CORRUPCIÓN.

Las causas endógenas son aquellos factores relativos al individuo y que ejercen influencia o presión para que este incurra en actos de corrupción, señalamos desde aquí de que estos factores no son absolutos ni que influyen de manera similar en todas las personas ya que cada persona es *per se* un mundo y, por ello, reaccionará de diversa manera de acuerdo a los dictados de su fuero interno; entonces dentro de las causas endógenas que pueden motivar o explicar el fenómeno de la corrupción, tenemos a las siguientes:

2.1.1.- Falta de educación en valores y principios morales. En el mundo vertiginoso y competitivo que vivimos hoy en día la educación ha

¹¹ “En toda corrupción hay causas endógenas de la persona corrupta, como son la falta de valores humanistas, la carencia de una conciencia social, la falta de educación, el desconocimiento legal, la baja autoestima, el consumismo, el materialismo, etc. también hay otras causas exógenas que dependen de la sociedad, como son la impunidad de los actos de corrupción y los modelos sociales que transmiten contravalores, los intereses económicos y políticos de los medios de comunicación que dificultan la exposición a la luz pública los casos de corrupción, la falta de transparencia en la información concerniente a la utilización de los fondos públicos y de los procesos de decisión.”. LABRADA RUBIO, Valle. **ÉTICA EN LOS NEGOCIOS**. ESIC Editorial, Madrid, 2010. p. 157.

dejado de brindar un modelo formativo en valores y principios morales, y se está esmerando más en el aprendizaje de conocimientos técnicos que permitan a los individuos una mejor inserción en la vida laboral. Es por ello que el civismo, la moral, la axiología, e incluso la filosofía, ya no son aspectos que formen parte de la educación básica regular de los niños y jóvenes, y por ende son más propensos a caer en conductas corruptas puesto que con ello obtienen dinero y privilegios fáciles que luego pueden ostentar en los círculos sociales en donde el prestigio se mide ya no en función de la ética personal o de los principios y la verdadera capacidad, sino en función de las posesiones materiales y el dinero.

2.1.2.- Falta de conciencia colectiva. Los seres humanos somos seres gregarios, vivimos en comunidad, necesitamos del núcleo social para poder trabajar, desarrollarnos, subsistir; empero, tal parece que en los últimos tiempos el gregarismo se está debilitando dando paso a individualismos en donde impera la satisfacción y los beneficios particulares aun a costa del daño que se le hace a la sociedad con actos aparentemente inocentes (como, por ejemplo, botar la basura a la calle) o definitivamente graves (como las conductas corruptas). Algunas personas ya no comprenden que la sociedad es un colectivo en donde todos somos sus integrantes y tenemos deberes y responsabilidades por cumplir, caso contrario todos asistiríamos y viviríamos a un proceso de descomposición social en donde el bien común y la seguridad no están garantizados.

2.1.3.- Pobreza e insatisfacción económica. Es uno de los argumentos más recurridos, el del estado de necesidad del agente para incurrir, de forma activa o pasiva, en el acto corrupto; en este caso se trata de una causal que es identificable en mayor medida en los países y regiones en donde la calidad de vida está por debajo de la media¹² y por ende se acude

¹² “...cabe destacar que el nivel de desarrollo, ya sea medido a través del logaritmo natural del PBI per capita o a través del IDH, es una variable altamente influyente sobre el nivel de corrupción. De hecho, su poder explicativo decrece sensiblemente sólo cuando introducimos las variables geográfico-culturales. El nivel de desarrollo condiciona fuertemente la calidad de la burocracia estatal tanto en lo que hace a las formas de reclutamiento, su profesionalidad, su estabilidad y su nivel de remuneración, todos factores que de acuerdo a la teoría inciden sobre el grado de corrupción.”. LABAQUI, Ignacio. **LAS CAUSAS DE**

a actividades no legales (muy probablemente relacionadas con el accionar normal del agente) para lograr ingresos adicionales que compense sus carencias.

2.1.4.- Desmedida ambición y mercantilismo. Es posible que aunque se tenga buena educación y sólida posición económica, aun así se incurra en acciones de corrupción; esto puede deberse a una incontrolada ambición que hace que el actor desee mayores recursos y de una manera más fácil a los que ya posee, aquí juega también una labor importante la alienación mercantilista que se ha propagado en nuestra época y que consiste en desear los lujos y las suntuosidades de otras personas, familias o realidades y cuyo *modus vivendi* se pretende imitar no con trabajo o gestión competente sino con conductas dolosas y corruptas.

2.1.5.- Falta de conocimiento legal. Si bien los agentes, en lo general, conocen los pormenores de las transacciones y acciones propias del acto corrupto y que son necesarias para obtener los beneficios que se ambicionan, es posible que en muchos casos se ignoren las consecuencias legales de tales actos. Este desconocimiento de la materia legal abarca las posibles sanciones por actos que se consideran aparentemente insignificantes como la falsificación de una firma o la participación en un soborno, sin comprender que tales actos acarrearán en verdad sanciones importantes que incluso pueden llevar a la privación de la libertad.

2.2.- CAUSAS EXÓGENAS DE LA CORRUPCIÓN.

Dentro de los factores exógenos que motiva la corrupción se encuentran aquellos que tienen que ver con la sociedad y/o la comunidad en las que las personas que se ven involucradas en casos de corrupción se desarrollan; aquí también hablamos de una multicausalidad y de una integración de factores, entre los que se encuentran los que siguen:

2.2.1.- Clima de impunidad. Existe en la opinión pública una marcada opinión de que los delitos de corrupción quedan impunes y que por ende los funcionarios públicos y las personas y empresas que han participado de la corrupción, y que han obtenido beneficios ilícitos, jamás son sancionados por dichos hechos. De este modo, la conducta que debería ser castigada por la ley, es más bien premiada por la impunidad y luego, por ello, se repite en los demás componentes de la sociedad.

2.2.2.- Excesiva capacidad decisoria del funcionario. Mientras mayor es el elitismo y la supuesta capacidad de los funcionarios se les asigna puestos de poder más encumbrados y, por ende, su capacidad decisoria crece, esto es válido tanto a nivel de gobierno o Administración Pública como dentro de cualquier estructura organizativa; sin embargo, al crecer el poder crece también la discrecionalidad en su uso, de modo que hay menos control y más libertad para tomar decisiones. Esta situación es aprovechada por los funcionarios para facilitar los actos corruptos debido a la posición de dominio o autoridad que han alcanzado sobre una institución; si bien sería improbable que un funcionario sea corrompido en materias que no sean de su competencia o respecto de las cuales no ejerciera ningún arbitrio, es cierto que al tener un mayor control externo sobre dicho poder las probabilidades de corrupción disminuirían.

2.2.3.- Bajos ingresos salariales. Se ha señalado como una causa que motiva la corrupción el hecho tangible de tener bajas remuneraciones, sobre todo por parte de los servidores públicos de escala media a baja, los cuales por la necesidad de mejorar su situación económica acceden a ser partícipes directos o intermediarios de actos de corrupción.

2.2.4.- Nula o deficiente transparencia sobre las decisiones que afectan bienes del Estado. Se ha hecho evidente en las últimas décadas que los grandes actos de corrupción que involucraban considerables cantidades de dinero proveniente del patrimonio estatal han devenido de actos decisorios secretos en donde no ha existido supervisión previa ni mucho menos transparencia en la información; se ha aludido con insistencia que por razones de seguridad y por motivos técnicos no se puede revelar el detalle de las negociaciones previas a un acuerdo final que involucra los intereses del Estado, pero esta discreción ha servido mas bien para ocultar los oscuros intereses y los arreglos turbios.

2.2.5.- Excesivo poder económico de las transnacionales. Las empresas transnacionales que se afincan en los Estados nacionales buscan por todo medio extender su poder e influencia para generar nuevos beneficios, para ello tienen que entrar a competir con otras empresas nacionales y extranjeras; sin embargo, lejos de someterse a las leyes, buscan otros medios ilícitos para lograr sus objetivos, asimismo ejercen considerable presión en los funcionarios para obtener ventajas impropias a cambio de sobornos

2.2.6.- Burocracia excesiva y deficiente. Pese a todos los esfuerzos que llevan el rótulo de la “reforma del Estado” la burocracia sigue creciendo, este crecimiento hace difíciles los trámites y gestiones para los particulares, más aún si tenemos en cuenta que gran parte de la Administración Pública ofrece un servicio completamente deficiente. Esto, al parecer, obliga a algunos recurrentes a buscar evitar esta engorrosa situación y saltarse los procedimientos sobornando a los funcionarios para obtener turnos y decisiones preferentes a su favor.

3.- CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN: SUS EFECTOS EN LAS NACIONES Y LOS CIUDADANOS.

En nuestro país, como queda registrado, la corrupción ha tenido una notable raigambre histórica, por lo menos desde el llamado “encuentro de dos mundos”; empero hoy en día, y desde hace buen tiempo, ya no podemos hablar de la corrupción como un fenómeno aislado o relacionado solo con los detentadores del poder, se trata de un problema transversal que atraviesa a todos los componentes de la sociedad, involucra a casi todos los partidos políticos, ha alcanzado a todas las ideologías (de derecha, izquierda o centro), se presenta en todos los estamentos de la gigantesca Administración Pública y seduce a una parte de empresas, medios de comunicación, personas y demás entes particulares. La corrupción, entonces, al no ser un mal aislado sino un problema transversal, genera innumerables consecuencias tanto en la sociedad como en los individuos; este mal que es generado en estos ámbitos, retorna con indeseados y perjudiciales efectos; veamos a continuación los más importantes.

3.1.- CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN EN LAS NACIONES.

Una nación es un concepto que supera al de la sociedad por eso lo preferimos porque involucra a una comunidad jurídica, política y social que viven en un territorio único y soberano; la corrupción afecta a las naciones en los siguientes aspectos.

3.1.1.- INUTILIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL. Una de las acciones principales que realizan los agentes de la corrupción es la de inutilizar los sistemas de control, esto lo hacen evadiendo la fiscalización a través de la simulación o aparente cumplimiento de los requisitos exigidos para determinado fin, o también sobornando a la entidad controladora para que esta emita informes favorables o, sencillamente, no se pronuncie al respecto. Esto hace que la colectividad tenga la imagen, muchas veces verdadera, de que los sistemas de control (que incluye no solo a la Contraloría sino también al Poder Judicial, y otros) son ineficientes y no cumplen su función, extendiéndose así en las personas una sensación de impunidad general.

3.1.2.- FALTA DE PLANIFICACIÓN EN GRANDES OBJETIVOS NACIONALES. La corrupción trastoca el planteamiento y la consecución de los grandes objetivos nacionales, puesto que lo que se ejecuta son proyectos dirigidos a satisfacer intereses particulares bajo la presunción del favorecimiento general; así los decisores priorizan la inversión en proyectos en donde el acto corrupto les garantice beneficios ilícitos no importando si estos proyectos guardan correspondencia con las necesidades de la población o con una planificación adecuada del desarrollo comunal o nacional.

3.1.3.- DEFICIENTE INFRAESTRUCTURA LOCAL Y NACIONAL. La corrupción implica que el proyecto de inversión, muchas veces la construcción de determinada infraestructura, sea dirigida *ex profeso* para beneficiar a determinada empresa obteniendo un beneficio particular a cambio; se trata entonces de un beneficio dinerario mutuo entre el corruptor y el corrompido, en detrimento del erario nacional. El problema se agrava porque al funcionario solo le interesa el beneficio que recibirá y por supuesto que ya ni fiscaliza la calidad de la obra o la idoneidad de los materiales que en ella se utilicen, esto hace que gran cantidad de proyectos de infraestructura local y nacional resulten en obras de mala calidad de modo que resultan inservibles a corto y mediano plazo y tengan que ser reemplazadas o subsanadas, con lo que se activa nuevamente el círculo de la corrupción.

3.1.4.- ESTADO DÉBIL Y DEFICIENTES POLÍTICAS PÚBLICAS. La existencia de la corrupción como un fenómeno generalizado e institucionalizado (tal y como parece suceder en el Perú) demuestra que hay un Estado débil, permisivo, flexible, en donde la inseguridad jurídica se hace latente puesto que no impera la ley ni los procedimientos por ella prefijados sino que opera el “amiguismo” y los acuerdos bajo la mesa. Se hace evidente también la falta de políticas públicas que puedan luchar de manera más eficiente con la corrupción, cuando el Estado débil ya no puede (o ya no quiere) luchar contra la corrupción a través del sistema de control ya existente o de nuevas políticas públicas, hablamos de un Estado

secuestrado por los grupos de poder que lo conducen a la corrupción y el favoritismo.

3.1.5.- DESCRÉDITO DEL SISTEMA JURIDICO. La corrupción genera un considerable descrédito en el sistema jurídico nacional, por lo menos a dos niveles: en cuanto a la producción legislativa, puesto que se piensa (no sin razón) que las leyes son promulgadas para beneficiar a intereses particulares y que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo dictan leyes dirigidas con nombre propio y que cuando fiscalizan el resultado siempre es opuesto a lo que la justicia dictaría coadyuvando así al clima de impunidad; y, por otro lado, el Poder Judicial que con su lentitud e inoperancia da la impresión que colabora con esa impunidad generando un malestar general y una sensación de que el poder económico está por encima del sistema jurídico que esta deslegitimado.

3.2.- CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN EN LOS CIUDADANOS.

La corrupción, como ya se viene perfilando, no es un problema abstracto, es un hecho concreto que genera graves y reales consecuencias ante su accionar, uno de los ámbitos en donde recae esas consecuencias es en los ciudadanos que, de modo directo o indirecto, sufren los efectos de la corrupción, esto en varios aspectos como los señalados a continuación:

3.2.1.- INCREMENTO DE LA POBREZA Y BAJA CALIDAD DE VIDA.

Los ilícitos acuerdos entre funcionarios y particulares tienen por finalidad la apropiación de recursos del Estado que estaban destinados para satisfacer demandas ciudadanas específicas, casi siempre relacionadas con necesidades básicas, servicios o infraestructura necesaria; con la corrupción estas necesidades no son cubiertas o son realizadas de una manera deficiente, de modo tal que hay un perjuicio directo en contra de los ciudadanos que ven alejarse la mejora de su calidad de vida. Este aspecto es particularmente grave cuando afecta la educación la salud, el saneamiento (agua y desagüe), y las vías de transporte de los ciudadanos,

situación que no parece constituir un agravante particular cuando se trata de sancionar a estos delitos.

3.2.2.- DESPRESTIGIO DE LA POLÍTICA. Los numerosos actos de corrupción han generado en los ciudadanos un gran desprestigio de la política y de los políticos, se piensa que solo buscan las esferas del poder para servirse de él y promover intereses particulares en vez de verlo como un servicio social en la procura del bien común. Esto ocasiona una falta de legitimidad del poder constituido de modo que los ciudadanos ya no se hacen cargo de su voto y desconfían de los partidos políticos y de los procesos electorales.

3.2.3.- PÉRDIDA DEL SENTIDO DE LA AUTORIDAD. Los funcionarios y servidores que incurren en actos continuos de corrupción van ocasionando también en la ciudadanía un descrédito y una pérdida de confianza que se extiende a la institución en donde ejerce funciones; de allí se extiende una falta de autoridad que se extiende, de una u otra forma, a casi todos los estamentos sociales. Por eso el ciudadano se rebela ante la exigencia de cumplimiento de la ley y, tal y como se ha visto en los últimos tiempos, actúa con desobediencia tenaz en las protestas sociales. Esto es calificado como una “bomba de tiempo” porque la falta de legitimidad y la convulsión social debido a la corrupción generan escenarios de resistencia a la autoridad y otros problemas mayores como huelgas larguísimas que paralizan a algunas instituciones estatales, violencia antisocial o, incluso, terrorismo.

3.2.4.- AFECTACIÓN A LA SALUD Y LA VIDA. Los ciudadanos se ven afectados en su derecho a la salud y a la vida cuando los actos de corrupción involucran directamente a los servicios estatales de salud, así también hay afectación de estos importantes derechos cuando la corrupción está involucrada con proyectos mineros y/o de infraestructura y mediante ella se ha manipulado o evadido los controles medioambientales de modo tal que luego existe un impacto directo o indirecto en la salud y calidad de vida de los ciudadanos. A veces este daño no es identificable de manera inmediata siendo las secuelas o la aparición de enfermedades la forma en la que se aprecia el impacto medio ambiental y humano que ha

tenido la ejecución de un proyecto, y cuyo control previo justamente la corrupción ha evitado.

4.- VÍNCULO ENTRE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS.

Habiendo quedado en evidencia que la corrupción es un fenómeno complejo y multicausal, que genera inesperadas y negativas consecuencias en las naciones y en los ciudadanos; parece claro, entonces, que la corrupción tiene un vínculo de afectación directa sobre los derechos humanos. Sin embargo, pese a esta claridad debemos preguntar ¿cómo se presenta el vínculo entre la corrupción y los derechos humanos? ¿puede la corrupción afectar todos o parte de los derechos denominados corporativamente como derechos humanos? Para responder esta inquietud debemos saber qué son los derechos humanos y resolver la cuestión acerca de si todos los derechos son de los seres humanos. Como sabemos, la principal característica de los derechos humanos es su inherencia, esto significa que todo ser humano por el solo hecho de serlo posee y debe gozar de todos los derechos humanos; estos derechos no se conceden bajo alguna condición especial, tampoco los formaliza el Estado mediante alguna ceremonia o cumplido un plazo determinado, son derechos humanos en tanto son adjudicables automáticamente a todo ser humano por el solo hecho de serlo. En este punto varios autores han señalado una tautología evidente afirmando que “todos” los derechos son “humanos” en tanto solo los humanos tenemos derechos, y no las cosas ni los animales ni las plantas¹³. Pero está claro que no todos los *derechos* son *derechos humanos*, esto por la sencilla razón de que la teoría (y la praxis) de los derechos humanos está en permanente evolución y construcción; si recordamos el celebrado concepto de derechos humanos planteado por Antonio Pérez Luño que lo define como el “conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concreta las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas

¹³ “La expresión “derechos humanos” sirve para denominar una categoría específica de normas jurídicas. Designa una especie particular dentro del género derecho. Realmente no es una expresión feliz. (...). Lo impropio del término “derechos humanos” radica en el hecho de que todo derecho es humano. No hay derecho que no sea humano, pues sólo el hombre puede ser titular de derechos y capaz de adquirir obligaciones. Los animales, las plantas y las cosas inanimadas son bienes jurídicos que pueden ser objeto de protección jurídica, pero los derechos y las obligaciones relacionados con ellos corresponderán siempre a seres humanos”. ARÉVALO ALVAREZ, Luis Ernesto. **EL CONCEPTO JURÍDICO Y LA GÉNESIS DE LOS DERECHOS HUMANOS**. Universidad Iberoamericana, México D.F., 1997. p. 31.

*positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional*¹⁴, entonces podremos concluir que hay un conjunto de derechos humanos plenamente reconocidos (positivamente) en la actualidad (generaciones de derechos), así como también hay otro conjunto de derechos que aún no son derechos humanos pero que están en proceso de discusión permanente para lograr su asimilación jurídica e implementación posterior (por ejemplo el derecho a la ciudad¹⁵, entre muchos otros), del mismo modo debemos admitir que hay otro grupo de derechos que por su abstracción u otra condición difícilmente podría ser considerado como derecho humano, aun cuando corresponda a una cualidad humana inherente (por ejemplo el derecho a la felicidad¹⁶).

Del grueso de derechos humanos plenamente reconocidos por el derecho internacional (a través de los Pactos y otros documentos jurídicos) y las Constituciones nacionales, podemos decir que una buena parte de ellos son susceptibles de ser vulnerados (y lo son) por la corrupción política. Existen abundantes esfuerzos en beneficio de explicar cómo los actos de corrupción afectan algún derecho humano en particular; un denominador común de estos estudios consiste en que en lo general se trata de derechos sociales, así como nosotros también lo hemos puesto de manifiesto; esto no implica que otro tipo de

¹⁴ PEREZ LUÑO, Antonio. **DERECHOS HUMANOS, ESTADO DE DERECHO Y CONSTITUCIÓN**. Octava edición. Editorial Tecnos, Madrid, 2003. p. 48.

¹⁵ *“El derecho a la ciudad es el derecho de toda persona a vivir en un espacio colectivo, urbano o rural, con una administración local elegida democráticamente que tenga en el centro de sus políticas públicas el respeto de los derechos humanos de todos sus habitantes, asegurando así la plena realización de su vida política, social, económica y medioambiental.*

La articulación de la ciudad así entendida como derecho humano se encuentra en sus fases más primitivas y es por ello que no existe un reconocimiento internacional del mismo dentro del sistema de protección de los derechos humanos. Pero este hecho no debe entenderse como un impedimento sino como un desafío, como un proceso perfectamente transitable por el cual ya han circulado muchos otros derechos colectivos ahora mejor establecidos, como el derecho al desarrollo o el derecho a la paz. No en vano, la codificación o positivización de los derechos humanos es un proceso dinámico que depende de la evolución de las sociedades...”. GUILLÉN LANZAROTE, Aida. **EL DERECHO A LA CIUDAD, UN DERECHO HUMANO EMERGENTE**. En: **SERIE DERECHOS HUMANOS EMERGENTES 7: EL DERECHO A LA CIUDAD**. Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona, 2011. p. 22.

¹⁶ *“Si hay un derecho a la felicidad debería consistir en, al menos, alguno de estos elementos hohfeldianos. La situación habitual es que los derechos estén constituidos por un complejo de estos elementos. Resulta fundamental, también, considerar qué deba entenderse por felicidad. Esta es una cuestión filosóficamente muy disputada y desde muy antiguo. Se ha mostrado, sin embargo, que sin que sea necesario entrar en las cuestiones sustantivas, estas concepciones pueden ser agrupadas en dos grandes categorías: las teorías que conciben a la felicidad como estados, eventos u objetos no constituidos por actos libres de la persona, y las teorías que conciben a la felicidad como constituida por actos libres de la persona. Hay dificultades de principio para un supuesto derecho a la felicidad bajo cualquiera de estos dos supuestos.”*. ALVARADO, José Tomás. **¿DERECHO A LA FELICIDAD?** En: **DIKAION, REVISTA DE FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA**. Volumen 25, Número 2. Universidad de La Sabana, Chia-Cundinamarca-Colombia, 2016. p. 262.

derechos humanos no resulte también afectado (la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos-CNDDHH advierte, por ejemplo, que son las dictaduras las que facilitan que la corrupción también afecte los derechos civiles y políticos)¹⁷, pero tal parece que los derechos sociales son particularmente frágiles, por su cercanía al individuo y por su condición de necesidades consustanciales a la existencia humana, y resultan afectados de una manera directa e inmediata por la corrupción. En el Informe titulado “La Corrupción y los Derechos Humanos: Estableciendo el Vínculo”, elaborado por el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, se señala que el vínculo causal entre derechos humanos y corrupción puede darse de tres modos (de manera directa, de manera indirecta y de manera remota):

“Violaciones directas.

La corrupción se podría vincular, en forma directa, a una violación de derechos humanos cuando un acto corrupto se utiliza, deliberadamente, como un medio para violar un derecho. Por ejemplo, un soborno ofrecido a un juez afecta inmediatamente su independencia e imparcialidad y, por lo tanto, viola el derecho a un juicio justo. (...)

La corrupción puede también violar directamente un derecho humano cuando un Estado (o una persona con una responsabilidad oficial) actúa u omite actuar de forma tal que impide que los individuos tengan acceso a ese derecho.

Violaciones indirectas (la corrupción como una condición necesaria).

En otras situaciones, la corrupción puede ser un factor esencial que contribuye en una cadena de acontecimientos que, eventualmente, conduce a la violación de un derecho. En este caso, el derecho se viola por un acto que se deriva de un acto corrupto y el acto corrupto es una condición necesaria para esa violación. Esta situación surgirá si, por

¹⁷ Un Informe de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos fundamenta que en tiempos de dictadura y autocracia la corrupción es más proclive a dañar también los derechos civiles y políticos: “...en los años noventa se utilizaron recursos públicos desviándolos para financiar aparatos paramilitares que eliminaban supuestos integrantes de grupos subversivos, pero que intervenían para solucionar diferencias o “facilitar negocios” de determinados personajes. Así, la corrupción fue un instrumento para facilitar la violación de derechos civiles y políticos, ...”. CASTIGLIONE, Giancarlo. **CORRUPCIÓN, DERECHOS HUMANOS E INSTITUCIONALIDAD: UN VÍNCULO A PROFUNDIZAR.** En: **INFORME ANUAL DERECHOS HUMANOS EN EL PERÚ 2014-2015.** Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Lima, 2015. pp. 203-204.

ejemplo, los funcionarios públicos permiten la importación ilegal de desechos tóxicos desde otros países a cambio de un soborno. Y si ese deshecho se coloca en, o próximo a, una zona habitada, los derechos a la vida y a la salud de las personas que allí residen serían violados indirectamente, como resultado del soborno. (...)

La corrupción puede ser también una causa indirecta cuando las autoridades corruptas buscan evitar que se denuncien actos de corrupción.

Violaciones remotas (donde la corrupción es un factor entre varios otros).

A veces la vinculación entre la corrupción y la violación de derechos es remota.”¹⁸.

La importancia de establecer un vínculo entre la corrupción, sistemática y de enorme penetración en los estamentos estatales en el Perú, no radica en un afán puramente académico, ni siquiera en uno adecuadamente jurídico; su trascendencia cumple una finalidad práctica puesto que si las violaciones a los derechos humanos son aborrecibles para todo sistema jurídico regido por un Estado Constitucional de Derecho, más lamentable es la inacción y/o pasividad al respecto. Por ello, la determinación de casos de corrupción de hoy en adelante debería tener como componente esencial la elucidación de los efectos sobre los derechos humanos de los afectados, asimismo debe plantearse con suma urgencia la implementación de nuevas políticas públicas para luchar contra la corrupción dentro del marco propuesto en estas páginas y que consiste en que la corrupción genera no solo daños de tipo patrimonial al Estado sino que existe una grave afectación de los derechos humanos de los ciudadanos¹⁹ que es necesario proscribir.

¹⁸ **LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS: ESTABLECIENDO EL VÍNCULO.** Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey-México, 2009. pp. 32-33.

¹⁹ El Informe precitado del Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos fundamenta y pone ejemplos ilustrativos de casos de corrupción que afectaron los siguientes derechos humanos:

- Principios de igualdad y de no-discriminación.
- Derecho a un juicio justo y a una reparación efectiva.
- Derecho a la participación política.
- Derechos económicos, sociales y culturales.
- Derecho a la alimentación
- Derecho a una vivienda adecuada.
- Derecho a la salud.
- Derecho a la educación.
- Derecho al agua.

Vid. Ibidem, p. 35-71.

CAPÍTULO II

SISTEMA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERU

1.- CONTROL GUBERNAMENTAL DE LA CORRUPCIÓN: SISTEMA NACIONAL DE CONTROL.

1.1.- SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

1.2.- CRÍTICA A LA LABOR ANTICORRUPCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

2.- CONTROL POLÍTICO DE LA CORRUPCIÓN: PODER LEGISLATIVO.

2.1.- PODER LEGISLATIVO Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

2.2.- CRÍTICA DEL PODER LEGISLATIVO EN SU LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

3.- CONTROL JURÍDICO PENAL DE LA CORRUPCIÓN: MINISTERIO PÚBLICO Y PODER JUDICIAL.

3.1.- MINISTERIO PÚBLICO Y PODER JUDICIAL Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

3.2.- CRÍTICA A LA ACTUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DEL PODER JUDICIAL EN SU LABOR ANTICORRUPCIÓN.

4.- CONTROL SOCIAL DE LA CORRUPCIÓN: SOCIEDAD CIVIL, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CIUDADANOS.

1.- CONTROL GUBERNAMENTAL DE LA CORRUPCIÓN: SISTEMA NACIONAL DE CONTROL.

Habiendo determinado lo que significa la corrupción, sus causas endógenas y exógenas más importantes, las consecuencias negativas ya veces indelebles que generan tanto en las naciones como en los ciudadanos, y también su íntima conexión con los derechos humanos, nos proponemos analizar en esta parte cómo se presenta la lucha contra la corrupción a nivel estatal en el Perú esto a efecto de determinar si este tipo de delitos son suficientemente perseguidos en todas las instancias en donde este se desarrolla y consuma (sobre todo en su origen), o si es que acaso hablamos de un aparato estatal que no está cumpliendo los fines preventivos y punitivos de las conductas delictivas realizadas por los funcionarios públicos.

1.1.- SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El nombre de Sistema Nacional de Control se refiere a *“un conjunto de órganos de control, normas y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada”*, esta definición procede nada menos que de la ley especial sobre la materia, se trata de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, publicada el 23 de julio del 2002. Esta ley no enfrenta de manera directa el problema de la corrupción estatal y tampoco plantea un concepto que pueda servir como parámetro teórico de esta problemática, el objetivo fundamental de la norma es ejercer el control gubernamental que es definido en su artículo 6 del siguiente modo:

Artículo 6.- Concepto.

El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas

legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.

El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente.”.

Esta facultad de ejercer el control gubernamental ha sido asignado a dependencias específicas de casi todo el aparato estatal ya que el artículo 13 de la norma señala que los órganos de control son: la Contraloría General, las sociedades de auditoría externa y, también, las unidades orgánicas responsables de los siguientes órganos e instituciones:

- a) El Gobierno Central, entidades y órganos que formen parte del Poder Ejecutivo, incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional
- b) Los Gobiernos Regionales y Locales e instituciones y empresas pertenecientes a los mismos.
- c) Las unidades administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- d) Los Organismos Autónomos creados por la Constitución y por ley, e instituciones y personas de derecho público.
- e) Los organismos reguladores de los servicios públicos y las entidades que supervisan el cumplimiento de los compromisos de inversión provenientes de contratos de privatización.
- f) Las empresas del Estado.
- g) Las entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales que perciban o administren recursos y bienes del Estado.

La norma bajo comentario también especifica y detalla, a través del extenso artículo 22 que tiene más de una veintena de acápites, las atribuciones de la Contraloría General de la República; de ellos solo uno se refiere a la corrupción al señalar, en el literal f), que esta entidad puede “*emitir disposiciones y/o procedimientos para implementar operativamente medidas y acciones contra la*

corrupción administrativa”, para esto se señala como medidas las de: promover una cultura de honestidad en la gestión pública, y adoptar mecanismos de transparencia intra-institucional con el apoyo de la sociedad civil. Luego, si bien la norma sigue desarrollando los aspectos propios de la organización del Sistema Nacional de Control, no contiene como ya hemos mencionado mayores referencias a la corrupción como un hecho concreto y tangible al cual hay que combatir con acciones igualmente concretas sino, mas que todo, con esta omisión parecería que la intención de la norma y del Sistema Nacional de Control estuviera dirigida a garantizar la eficacia y el buen funcionamiento de la actividad institucional estatal y no a prevenir y sancionar las conductas corruptas de una manera inmediata y tenaz.

1.2.- CRÍTICA A LA LABOR ANTICORRUPCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En este acercamiento básico pero demostrativo del Sistema Nacional de Control peruano hemos dicho, líneas arriba, que queda claro que los objetivos principales de la ley tienen que ver con el control gubernamental a nivel de planificación y gestión, aspectos que no negamos que sean positivos para una correcta administración de los bienes y recursos del Estado; sin embargo, este objetivo gerencial dista mucho de una verdadera política anticorrupción conforme argumentaremos seguidamente.

El Sistema Nacional de Control implica la existencia de órganos de control interno en la mayoría de dependencias estatales, sea a nivel de gobierno nacional, regional, o local, de nuestro país, sin embargo en los últimos años donde se han masificado los casos de corrupción tanto a nivel de denuncia en proceso de investigación como también de casos ya cerrados con sentencia condenatoria tenemos suficiente evidencia para concluir que lo que ha estado fallando en el Perú son justamente los sistemas de control interno. La gran corrupción que ha generado cuantiosas pérdidas en el erario nacional, visibles daños en la infraestructura nacional por la falta de calidad y de supervisión en los insumos utilizados, los recursos destinados a demandas sociales desviados para satisfacer

intereses personales, etc., solamente demuestra que ha habido una pobrísima o escasa actividad de vigilancia y previsión por parte de los numerosos órganos de control interno que forman parte de la gigantesca Administración Pública. Contando con la base teórica y analítica en lo que va de esta investigación podemos decir ahora que estas deficiencias han podido deberse, creemos, a dos factores fundamentales: en primer lugar, a que como ha quedado demostrado se trata de una norma anacrónica y deficiente que no ataca directamente el problema de la corrupción y tampoco atiende la complejidad de este fenómeno que se inserta hábilmente, usando recursos tradicionales y novedosos, en el aparato estatal. En segundo lugar, porque ha resultado también evidente que lo primero que hacen los implicados en las tramas de la corrupción es la de relajar los procedimientos de control sea que se haga simulando la idoneidad de los documentos y trámites necesarios o, directamente, sobornando a los funcionarios para que emitan dictámenes favorables o, sencillamente, no ejerzan control alguno. Este punto es más dramático y evidencia la absurdidad de la norma si tenemos en cuenta que los miembros de los órganos de control interno de cada dependencia estatal son designados y son remunerados por los funcionarios de los entes a los que deben controlar, en este sentido no es exagerado decir que la norma no solo no evita sino que mas bien facilita la corrupción.

En el curso de la presente investigación hemos podido acceder a una entrevista concedida por el recientemente nombrado Contralor General de la República, Sr. Nelson Shack Yalta, cuyas palabras parecen reforzar nuestras críticas objetivamente aquí expresadas; preguntado sobre las primeras medidas de su gestión el Contralor señala que procederá a una *“reestructuración total del Sistema Nacional de Control (SNC) que implicará la presentación de un proyecto de nueva Ley Orgánica del SNC”*, asimismo admite con importante honestidad que el *“sistema actual no funciona porque no previene hechos de corrupción, y ¿por qué no lo hace? porque se carece de un instrumento fundamental para ello, que está asociado a una gran dosis de transparencia y control interno.”*²⁰. Es

²⁰ **“SE PROPONDRÁ LA REESTRUCTURACIÓN TOTAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL”**. En: Diario Oficial El Peruano, edición del 26 de julio del 2017. Disponible en internet (actualizado al 03 de octubre del 2017): <http://www.elperuano.pe/noticia-%E2%80%9Cse-propondra-reestructuracion-total-del-sistema-nacional-control%E2%80%9D-57914.aspx>

decir, el Contralor participa de la opinión aquí señalada de que en la normativa actual del Sistema Nacional de Control no existen herramientas concretas que puedan implicar una verdadera y óptima lucha contra la corrupción, tampoco existe un esfuerzo teórico-práctico que permita comprender la complejidad del fenómeno y prevenir esas conductas e impedir que se repitan.

2.- CONTROL POLÍTICO DE LA CORRUPCIÓN: PODER LEGISLATIVO.

2.1.- PODER LEGISLATIVO Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

El Poder Legislativo es uno de los pilares en los que se asienta el Estado Constitucional de Derecho y un órgano fundamental en la gestión y el desarrollo puesto que su principal función es la de promulgar las leyes que son necesarias para las mayorías y minorías nacionales, sectores productivos, educación, etc., además de otras facultades que están enumeradas en el artículo 102 y demás concordantes de la Constitución. Por supuesto que en el marco de esta función legislativa el Congreso puede dictar leyes que busquen enfrentar la corrupción, tanto a nivel penal buscando su adecuada persecución y sanción, como preferentemente a través de normas que busquen prevenir este tipo de delitos, aspecto este último que está definitivamente descuidado ya que como hemos visto anteriormente la norma base relativa al Sistema Nacional de Control está desfasada y no enfrenta a la corrupción de manera directa, por lo que el Congreso ha debido rápidamente subsanar estas notorias deficiencias asumiendo activamente su función de legislador. Ahora bien, la Carta de 1993 otorga al Congreso otra atribución muy relevante y pertinente a los fines que venimos estudiando, se trata de la llamada función fiscalizadora que es señalada en el artículo 97 del siguiente modo:

Artículo 97.- Función Fiscalizadora.

El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.”.

Esta función del Poder Legislativo, establecida en la Constitución de 1993 en el referido numeral (y en otros artículos concordantes), no se refiere a la labor de fiscalización intrainstitucional que realiza el Órgano de Auditoría Interna del Congreso de la República respecto de sus propios bienes y recursos, sino que se extiende a la mayoría de órganos y dependencias del Estado, sobre todo el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y municipales. Esta labor de vigilancia de la actividad estatal, como lo señala Marcial Rubio Correa al analizar este artículo en su reconocida obra “Estudios de la Constitución de 1993”, es parte de la función de *control político* que ejerce este poder del Estado²¹, diferente por supuesto de sus demás atribuciones de control político más conocidas como: las interpelaciones, las censuras, u otras. Ahora bien, conforme se deriva del texto constitucional citado, la función fiscalizadora del Congreso se habilita a través de Comisiones de Investigación las cuales deben proceder conforme a sus normas de organización interna y, también, como está señalado expresamente, de acuerdo a los apremios del procedimiento judicial. Sin embargo, si bien el

²¹ “Existe el principio de que el Congreso tiene función de control político de la vida del Estado y en el caso de la Constitución peruana ello se plasma normativamente entre otros artículos en el 102 inciso 2 de la Constitución que señala que es su atribución “Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”. Además el artículo 5 del Reglamento del Congreso, considera como parte de las funciones de control político las labores de las comisiones investigadoras:

“Reglamento del Congreso, artículo 5.- La función del control político comprende la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno los actos de la administración y de las autoridades del Estado y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.”. RUBIO CORREA, Marcial. **ESTUDIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993**. Tomo IV. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999. p. 109.

Congreso está obligado a cumplir reglas de debido proceso judicial y de efectuar apremios del mismo orden, no constituye propiamente una jurisdicción y tampoco impone sanciones concretas sino, de ser el caso, se limita a un castigo moral. Esta es a juicio de algunos autores una facultad relevante y útil del Poder Legislativo en su labor de control político, cuestión con la que es difícil estar de acuerdo, veamos si no la opinión de Manuel Aragón Reyes que sobre este punto señala:

“...lo más importante, a efectos de] control, no es la decisión final que la Cámara adopte a resultas de lo actuado por este tipo de comisiones, habida cuenta de que la decisión la impondrá la mayoría, sino el hecho mismo de la investigación, esto es, la actividad fiscalizadora (comprobadora, develadora, expresada no sólo en la información recogida sino en la discusión y debate sobre la misma) que la comisión realiza. De ahí que la eficacia del control descansa en la posibilidad de que la comisión se constituya, es decir, en que la puesta en marcha del instrumento no quede en manos de la mayoría (como es el caso de nuestro ordenamiento y de otros muchos) sino de la minoría.”²².

La función fiscalizadora, a despecho de lo que dice Aragón Reyes, no alcanza importancia en el acuerdo político que logra la instalación y conformación de la Comisión Organizadora, ese puede ser el resultado deseable si se piensa en la división de poderes y el control que deben ejercer unos órganos sobre otros; nosotros creemos que, en vista del considerable alcance que ha logrado la corrupción y la penetración que ha lograda en las altas esferas del poder, lo trascendente del control político parlamentario es que tenga resultados concretos, y que por ende sea más sesudo y expeditivo, más técnico y menos político si cabe.

²² ARAGÓN REYES, Manuel. **EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO CONTROL POLÍTICO.** En: **ESTUDIOS EN HOMENAJE AL DOCTOR HÉCTOR FIX-ZAMUDIO EN SUS TREINTA AÑOS COMO INVESTIGADOR DE LAS CIENCIAS JURIDICAS.** Tomo 1 - DERECHO CONSTITUCIONAL. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1988. p. 29.

2.2.- CRÍTICA DEL PODER LEGISLATIVO EN SU LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

El Poder Legislativo es el máximo ente de representación política y democrática de una nación, es un ente deliberativo al que le toca decidir sobre varias de las cuestiones más importantes en relación con la nación y los ciudadanos a través de la producción legislativa que es, al fin y al cabo, el resultado final y concreto de esos debates. Sin embargo, desde una buena cantidad de años, el Congreso de la República es una de las instituciones más deslegitimadas de nuestro país y no goza de la confianza ciudadana; esto se debe, es cierto, a una diversidad de factores, la mayoría de ellos referidos a su actividad política, los conflictos internos, la pésima actuación y reputación de los congresistas, la pobre producción legislativa, entre otros. También han colaborado en este descrédito su actividad relacionada con el tema de la corrupción, tanto a nivel de sus facultades legislativas como también las fiscalizadoras.

En el campo legislativo cuestionamos, como ciudadanos, que el principal ente productor de leyes nacionales no haya podido enfrentar adecuadamente la gran corrupción sistémica y estructural que ha afectado y nos sigue afectando como nación; esto lo ha podido hacer tanto modificando y actualizando leyes deficientes como también derogando las normas desfasadas y promulgando nuevas normas que puedan luchar de una manera más eficaz en contra de este flagelo. En el caso de la Ley del Sistema Nacional de Control es patente como esta norma no enfrenta a la corrupción como un fenómeno complejo y real, y más bien lo trata como un hecho aislado y tangencial a la Administración Pública; recién ahora, en el 2017, el nuevo Contralor acepta que la base legal que le corresponde a la principal entidad de control del país es insuficiente. Otro ejemplo tragicómico e increíble es que también en el presente año el Perú cuenta por primera vez²³ con una Política Gubernamental Anticorrupción que involucra al Estado, el sector

²³ “Por primera vez, el Perú cuenta con una política pública en materia de integridad y lucha contra la corrupción, construida de forma participativa con el sector público, privado y la sociedad civil, que contribuye a profundizar la coordinación de la acción del Estado para hacer frente a la corrupción en todas sus manifestaciones.”. En: **EJECUTIVO PROMULGA LA POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**. Diario El Comercio, edición del 14 de setiembre del 2017. Disponible en internet (actualizado al 06 de octubre del 2017): <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/ejecutivo-promulga-politica-nacional-integridad-y-lucha-corrupcion-noticia-458259>

privado y la sociedad civil, nos referimos a que el 13 de setiembre del 2017 se promulgó el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, si bien la norma ha creado una entidad técnica denominada Comisión de Alto Nivel Anticorrupción que tiene como finalidad la de proponer un “Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2017-2021”, podemos decir que este Decreto Supremo de obligatorio cumplimiento por todas las dependencias estatales tiene como aspectos positivos la parte en la que se describen sus objetivos de política, en la que señalan tres ejes, a saber: Eje 1: La capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción, el Eje 2: la identificación y gestión de riesgos, y el Eje 3: La capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción. Esperemos que la referida Comisión efectúe en el plazo indicado las propuestas concretas que puedan viabilizar estos ejes, por nuestra parte nos comprometemos a elevar los resultados de la presente investigación a la referida Comisión porque creemos precisamente que el componente preventivo es el que menos ha tocado la legislación nacional y es el que mayores réditos puede dar en una lucha eficaz contra la corrupción en el Perú.

En cuanto a la actividad fiscalizadora del Congreso de la República es harto sabido que esta esa sido completamente deficiente, esta afirmación la decimos en base a varios hechos: primero, la mayoría de investigaciones que el Poder Judicial ha realizado sobre actos de corrupción no han partido del Poder Legislativo ni han sido remitidos por este; segundo, las Comisiones Investigadoras del Poder Legislativo sobre casos de corrupción en las últimas décadas no han llegado a resultados concluyentes y satisfactorios, por decir un ejemplo son mayores la cantidad de sanciones por inconductas funcionales de origen mediático efectuadas a funcionarios públicos de alto nivel, incluido los propios congresistas, que por casos de corrupción; tercero, es difícil que el Congreso como ente político investigue o sancione por actos de corrupción a funcionarios públicos que le son afines o que formen parte del mismo grupo partidario, en este sentido el aforismo popular de “otorongo no come otorongo” es muy gráfico de esta situación; cuarto, en este sentido, la labor de las Comisiones Investigadoras está sometida más a las presiones y parcialismos propios del poder político que a la objetividad y neutralidad de un proceso justo; quinto, y por

último, aún en el caso de que una Comisión Investigadora arribe a un resultado satisfactorio con las garantías jurídicas del caso y que quede determinada la conducta corrupta, la sanción que corresponde es solo una de tipo moral y no obliga al Poder Judicial a obrar con similares consecuencias, en este sentido hablamos de una facultad fiscalizadora del Poder Legislativo completamente disminuida y mutilada de origen, asimismo no hemos visto que las sanciones de inhabilitación sean frecuentes o sean suficientemente severas, siendo sanciones aún benignas en comparación al daño efectuado al patrimonio del Estado e, indirectamente pero de manera muy vinculada, a los ciudadanos y a sus derechos humanos.

3.- CONTROL JURÍDICO PENAL DE LA CORRUPCIÓN: MINISTERIO PÚBLICO Y PODER JUDICIAL.

3.1.- MINISTERIO PÚBLICO Y PODER JUDICIAL Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

El Ministerio Público es un organismo autónomo de base constitucional cuya principal función es la defensa de la legalidad a través de la protección de los ciudadanos frente a las conductas antijurídicas, la protección de la familia y los niños, el mantenimiento del orden y la paz social, y por supuesto la investigación y persecución del delito; estas y otras atribuciones del Ministerio Público están descritas en el artículo 159²⁴ de nuestra Constitución vigente. Varias normas reglamentan adjetivamente la labor del Ministerio Público, entre ellas por ejemplo el Nuevo Código Procesal Penal (NCPP) de vigencia progresiva en todo el

²⁴ “Constitución de 1993:

Artículo 159.- Atribuciones del Ministerio Público. Corresponde al Ministerio Público:

- 1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.*
- 2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.*
- 3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad.*
- 4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.*
- 5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.*
- 6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.*
- 7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.”.*

país desde julio del 2006, el mismo que señala en su artículo 60 numeral 1 que el Ministerio Público es el titular del ejercicio de la acción penal y que actúa de oficio, a pedido de la víctima, por acción popular y por noticia policial. Si bien la implementación del NCPP sigue dándose de manera continua en nuestro país, fue interesante y muy útil que en setiembre del 2010 se promulgara la Ley N° 29574, Ley que dispone la Aplicación inmediata del Código Procesal Penal para delitos cometidos por Funcionarios Públicos, la cual como su nombre indica adelanta la vigencia de este Código a nivel nacional tanto para los delitos tipificados en los artículos del 382 al 401 del Código Penal como también sus delitos conexos. Asimismo, también destaca el hecho de que en los últimos años y a nivel nacional se han venido creando Fiscalías especializadas denominadas Fiscalías Anticorrupción²⁵ cuya característica principal es la especialización puesto que se dedican exclusivamente a las denuncias de corrupción de funcionarios, se trata también de fiscalías corporativas que integran la labor jurisdiccional con la parte administrativa lo cual debía otorgarles mayor rapidez en la toma de decisiones y satisfacción inmediata en sus necesidades logísticas. Veremos luego si el trabajo corporativo y especializado del Ministerio Público en casos de corrupción es satisfactorio o presenta también cuestionamientos.

El Poder Judicial es el ente encargado de administrar justicia en el Perú conforme lo establece el artículo 138 de nuestra Constitución, esta función se ejerce de acuerdo a diversos criterios de competencia, jurisdicción y especialidad; en el caso que nos convoca sabemos que son los Juzgados Penales los encargados de imponer las sanciones correspondientes en los casos probados de delitos de corrupción, esto dirigiendo un proceso penal que debe cumplir con todas las garantías jurídicas que la Constitución y las normas adjetivas demandan. En los

²⁵ El Fiscal de la Nación, Pablo Sánchez Velarde, ha anunciado en julio del presente año la creación de una Fiscalía Suprema Anticorrupción; hasta la fecha presente no tenemos conocimiento de que esta se haya implementado:

“El fiscal de la Nación, Pablo Sánchez, anunció que la Junta de Fiscales Supremos decidió crear una fiscalía suprema especializada en delitos de corrupción de funcionarios.”. En: **PABLO SÁNCHEZ ANUNCIA CREACIÓN DE FISCALÍA SUPREMA ANTICORRUPCIÓN.** Diario El Comercio, edición del 27 de julio del 2017. Disponible en internet (actualizado al 09 de setiembre del 2017):

<http://elcomercio.pe/politica/pablo-sanchez-anuncia-creacion-fiscalia-suprema-anticorrupcion-noticia-445512>

últimos años ha aumentado de una manera impresionante la cantidad de condenas por Delitos contra la Administración Pública, esto nada menos que en un orden del 50% entre el 2010 y el 2016, dato que no incluye los 32295 casos sobre delitos de corrupción que hasta diciembre del 2016 se encontraban judicializados a nivel nacional, esto según el Informe Defensorial “Radiografía de la Corrupción en el Perú”²⁶. El citado Informe también reporta que un 50% de los casos en trámite a nivel nacional (hasta el 2016) son de peculado y colusión, mientras que el cohecho (cohecho activo genérico y cohecho activo propio) alcanza un 13 %; asimismo se ha llegado a establecer con certidumbre que de los 1284 casos judicializados de corrupción en el 2016, más del 83 % han merecido sentencia condenatoria. Con todo, aun así se tiene la impresión de que el Poder Judicial debería hacer aún más y que presenta serias deficiencias institucionales en su lucha contra la corrupción.

3.2.- CRÍTICA A LA ACTUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DEL PODER JUDICIAL EN SU LABOR ANTICORRUPCIÓN.

La labor del Ministerio Público es sumamente importante en la lucha contra la corrupción puesto que constituye, en muchos casos debido a la incapacidad con la que operan los organismos de control interno a nivel administrativo, el primer paso en la identificación de los sujetos y de los actos vinculados a los delitos de corrupción e inmediatamente su investigación para proceder luego a su denuncia y acusación. Empero, el Ministerio Público también sufre de un considerable descrédito a nivel de la opinión pública en su labor anticorrupción, sin embargo hay que decir que no todas esas críticas son certeras; existe un considerable desconocimiento de la labor de las fiscalías anticorrupción y del trabajo fiscal propiamente dicho, hay deficiencias que no provienen de la capacidad del personal o de sus méritos académicos o profesionales, sino propiamente de otros aspectos instrumentales y coyunturales con los que hay que lidiar todo el tiempo, como la excesiva cantidad de denuncias, necesidad de información de fuentes públicas y no públicas del Perú y del extranjero, gran número de implicados y de testigos, necesidad de pericias técnicas, escaso personal especializado en la

²⁶ **RADIOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ: REPORTE DE CORRUPCIÓN N° 1.** Año 1, Numero 1. Defensoría del Pueblo, Lima, 2017.p. 14.

temática anticorrupción reducido, etc. Por otra parte, es cierto que estos problemas no eximen a la función fiscal de ciertos vicios e inconductas que favorecen la falta de legitimidad institucional antes dicha.

En el Informe N° 168 de la Defensoría del Pueblo titulado “El Archivo Fiscal de Denuncias por Peculado y Colusión” se analiza el trabajo de cuatro distritos fiscales (Lima, Ancash, Ayacucho y Junín), y las Fiscalías Anticorrupción y Procuradurías Anticorrupción que pertenecen a dichas regiones, en el que además de evaluar su labor concreta se entrevista a 64 miembros de estos órganos, entre ellos: fiscales provinciales, fiscales provinciales adjuntos, peritos, procuradores, defensores públicos y policías; los resultados de esta investigación que tiene que ver con el trabajo fiscal anticorrupción son muy reveladores e ilustran lo que puede estar pasando en los demás distritos fiscales a nivel nacional. Una de las conclusiones importantes de este estudio en el que se analizaron 457 carpetas fiscales radica en el hecho de que en estos distritos fiscales se pudo determinar que el 51% de las denuncias por peculado y el 49% de las denuncias por colusión fueron archivadas, si bien esta es una tasa bastante alta esto no es un problema en si mismo ya que el archivamiento de una denuncia es una facultad legal emanada correctamente del NCPP y de las normas concordantes relativas a la función fiscal, el inconveniente radica en que el prolijo estudio ha llegado a determinar que en un promedio del 26 % las denuncias habían sido archivadas de una manera indebida debido a que el caso sí ameritaba formalización de denuncia, a esto le llaman archivos inadecuados. El referido Informe ha llegado a determinar las razones de este archivamiento inadecuado:

“Los archivos inadecuados son el resultado de una investigación con deficiencias marcadas, que se han identificado, evaluado y medido. Son varias las razones que permiten calificar a un archivo como tal: desidia para obtener información y realizar el peritaje necesario, falta de minuciosidad en el análisis de la información obtenida, inadecuada gestión de la obtención de la información, inadecuada valoración de la relación funcional de los implicados, falta de estrategia en la toma de declaraciones, falta de reprogramación de diligencias trascendentales, incongruencias

manifiestas entre lo denunciado y las razones del archivo, entre otros. En otras palabras, un archivo inadecuado es el resultado de actuaciones fiscales no ejecutadas o mal planteadas, medios probatorios de cuyo análisis se podía extraer indicios para formalizar la denuncia, interpretaciones jurídicas erróneas, interpretaciones discrepantes con el desarrollo jurisprudencial y, en pocos casos, decisiones sin mayor lógica y conexión con la documentación recogida en la carpeta fiscal.”²⁷.

Con dureza pero con verdad este Informe Defensorial concluye que existe un trabajo fiscal mal ejecutado y mal planteado respecto del archivamiento de denuncias en los casos de corrupción referidos, esto puede extenderse, como decíamos, no solo a escala nacional sino a los demás delitos cometidos por funcionarios públicos y, también, a las demás actuaciones de las Fiscalías Anticorrupción en los casos en que las denuncias hayan sido formuladas, es decir en los demás actos procesales de competencia fiscal. Estos vicios e incompetencias, no nos cabe duda que son superables, motivo por el cual debe incidirse en la capacitación y la supervisión, pero también en la mejora de los aspectos instrumentales y logísticos antes anotados.

El Poder Judicial peruano adolece de los mismos problemas técnicos²⁸ que hemos identificado en el caso del Ministerio Público: la sobre carga procesal consistente no solo en el número de expedientes sino en lo voluminoso de los folios y tomos de cada caso, la necesidad de contar con considerables recursos humanos y materiales, la necesidad imprescindible de información de terceros, etc. Asimismo se le hacen los mismos cuestionamientos sobre su actividad

²⁷ **EL ARCHIVO FISCAL DE DENUNCIAS POR PECULADO Y COLUSIÓN.** Serie Informes Defensoriales - Informe N° 168. Defensoría del Pueblo del Perú, Lima, 2014. p. 16.

²⁸ *“Ahora bien, la lucha contra la corrupción en el ámbito judicial, requiere también contar con el respaldo de un control preventivo. Estoy convencido de ello, y en ese sentido, he considerado siempre que resulta necesario que la judicatura realice un sacrificio en este extremo, vinculado a que no alcancen a los funcionarios judiciales alegaciones a la tutela de derechos a la reserva tributaria y al secreto bancario frente a las labores fiscalizadoras emprendidas por el órgano de control institucional.*

Dicho órgano de control tendría, en el conocimiento del flujo patrimonial del magistrado o servidor judicial, los más certeros medios para detectar alguna irregularidad de parte de los miembros del Poder Judicial. Esto significa contar con un sistema riguroso no sólo de auditoría contable, sino también informática, ya que la corrupción siempre tiende a adoptar formas cada vez más difíciles de detectar.”. TÁVARA CORDOVA, Francisco. **EL ROL DEL PODER JUDICIAL EN SU LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EXTERNA E INTERNA.** En: **REVISTA OFICIAL DEL PODER JUDICIAL.** Volumen 1, Número 1. Presidencia de la Corte Suprema de Justicia de la República, Lima, 2007. pp. 43-44.

funcional, muchos de ellos fundados; empero, hemos de contar con dos críticas añadidas: en primer lugar, el Poder Judicial tiene un nivel de descrédito mayor al de muchas instituciones del país, lo cual se debe a varios factores que no es menester tratar aquí pero que concurren desde hace buen tiempo pese a los números esfuerzos de las sucesivas reformas judiciales que buscan incrementar la confianza y legitimidad por parte de la opinión pública; en segundo lugar, juega en contra el hecho tangible de que una política de verdadera lucha contra la corrupción del Poder Judicial no es captada como creíble puesto que el mismo Poder Judicial adolece de este flagelo, la corrupción judicial a nivel interno por parte de jueces, especialistas y personal administrativo es lamentablemente frecuente y sus casos son difundidos en los medios de comunicación lo que agudiza el problema y hace ver que el poder judicial no puede luchar contra la corrupción en tanto que internamente no se evidencien que hayan superado dicho mal. Este asunto por sí mismo ha merecido y merecerá mayores estudios y propuestas propias, que ojalá lleguen pronto puesto que todos deseamos que el Poder Judicial peruano se distinga por sus virtudes y no por sus vicios.

4.- CONTROL SOCIAL DE LA CORRUPCIÓN: SOCIEDAD CIVIL, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CIUDADANOS.

La vigilancia y persecución de los actos de corrupción no proviene solamente de los órganos del Estado, sea a través del Control Interno de naturaleza administrativa, o del Control Político mediante el Poder Legislativo, o del Control Jurídico efectuado por el Poder Judicial y el Ministerio Público. Hay otros sectores de la sociedad que pueden -y deben- ser partícipes de la lucha contra la corrupción los cuales, sin tener necesariamente una jurisdicción o un poder político, ejercen un control importante y necesario en los asuntos fundamentales de la nación. El control social (llamado también participación ciudadana o vigilancia ciudadana) es definido por Álvaro Cuéllar Calderón *et. al.* como *“la intervención y contribución de las organizaciones sociales que no son parte formal de las instancias de gobierno en la definición de políticas públicas cuyo*

*destinatario final es la misma sociedad.*²⁹. Esta definición que tiene por virtud su sencillez puede inducirnos a error si pensamos que solo las organizaciones de la sociedad civil pueden ejercer este control social, nosotros pensamos que aquí debe incluirse (ya que se trata de entes desprovistos de potestad jurídica o política) a los ciudadanos y, también, a los medios de comunicación (por derecho propio); veamos cada uno de ellos en relación con su probable actividad de lucha contra la corrupción.

En nuestro concepto las organizaciones de la sociedad civil es aquel grupo de entes, formalizados cada uno de ellos jurídicamente, y cuya finalidad es la de profundizar en el estudio y la resolución de problemas sociales de diversa índole, por ejemplo hay organizaciones sociales relacionadas con la salud, y más específicamente con alguna enfermedad, como también hay organizaciones ambientalistas y otras más concretamente dirigidas a la protección del agua, también sobre educación sexual y planificación familiar, otras de defensa del consumidor, etc.; el nivel de especialización temática de las organizaciones de la sociedad civil es vasto puesto que incluye casi todas las actividades relacionadas con el ser humano en comunidad. Otros conceptos de *sociedad civil* al parecer no otorgan importancia a la personería jurídica que deben tener las organizaciones civiles, por ejemplo la reconocida definición de Jurgen Habermas, citada por Brelaz, Aquino y Kobol, señala:

“La sociedad civil está compuesta de asociaciones, organizaciones y movimientos que emergen más o menos espontáneamente y que están de acuerdo sobre cómo los problemas en el nivel de la sociedad repercuten en las esferas de la vida privada y transmiten tales reacciones de forma amplificadas en la esfera pública. El eje de la sociedad civil abarca una red de asociaciones que institucionalizan discursos sobre la solución de problemas en cuestiones de interés general dentro de la estructura de las esferas públicas organizadas.”³⁰.

²⁹ CUÉLLAR CALDERÓN, Álvaro; *et. al.* **PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL EN ALIANZAS INTERMUNICIPALES: UN ESTUDIO MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS DEL MUNICIPIO.** Fundación PIEB, La Paz, 2002. p. 7.

³⁰ Citado en: DE BRELAZ, Gabriela; AQUINO ALVES, Mario; y, HOBOL FORZANARI, Fabio. **ADVOCACY DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y CONTROL SOCIAL DEL**

Si bien este encuadre teórico es válido nosotros hacemos énfasis en la necesidad de formalización jurídica de estos colectivos puesto que en el caso de la lucha contra la corrupción ya no se trata de una temática particular sino de una cuestión que nos compete a todos y que, como ha quedado bastante demostrado, tiene un vínculo con los derechos humanos, por lo que se requiere una legitimidad y una seriedad a efecto de que el aporte en esta lucha sea tomado con la responsabilidad del caso, sobre todo porque el instrumento final del control social es (hay que decirlo) la denuncia, los otros instrumentos previos son: el acceso a la información y el análisis. En nuestro país hay una diversidad de organizaciones de la sociedad civil que participan de una manera directa o indirecta (nos referimos en relación a su objeto social) en la lucha con la corrupción, su labor se centra en la información, la investigación y la denuncia; es claro que muchas veces la etapa previa (la de obtención de información) sea obstruida tanto por los órganos estatales involucrados como por los terceros cómplices, sin embargo este es un inconveniente que también se presenta en el control jurídico y en el control político y, en este caso, las organizaciones de la sociedad civil avocadas a esta temática logran superar hábilmente. Algunas de estas organizaciones relacionadas de un modo u otro con la lucha contra la corrupción en el Perú son: El Instituto de Defensa Legal (<http://idl.org.pe>), la Asociación Civil Transparencia (www.transparencia.org.pe), la Asociación Pro Derechos Humanos (www.aprodeh.org.pe), Inside Perú (www.insideperu.com.pe), entre muchas más.

Los medios de comunicación son también actores importantes al momento de ejercer control social contra la corrupción, en los últimos años su trabajo ha sido importante para revelar actos de corrupción efectuados por funcionarios públicos y empresas o personas particulares, dichas denuncias en algunos casos han sido derivadas y luego asumidas por el Ministerio Público. A nuestro juicio la labor de los medios de comunicación en el combate contra la corrupción debe darse en cuatro flancos fundamentales: primero, la labor de investigación y publicación de

ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. En: GUEDES, Álvaro Martín; y, FONSECA, Francisco (Coordinadores). **EL CONTROL SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2010. p. 96.

las denuncias de corrupción, la que debe hacerse con criterios de rigor periodístico y de objetividad, usando recursos idóneos y legales para llegar a un grado de certidumbre aceptable; segundo, la labor de difusión y promoción continua de una campaña de valores que se opongan a la cultura de la corrupción (micro y macro) que afecta a nuestra sociedad desde tiempos históricos; tercero, una labor didáctica de descripción y explicación de los múltiples efectos que genera la corrupción, el daño directo e indirecto que ocasiona en el desarrollo nacional y en la colectividad y grupos humanos, y también como esto lesiona los derechos humanos de maneras a veces irreparables; y cuarto, hacer énfasis y promocionar la necesidad de que todos los ciudadanos denuncien los actos de corrupción de los que sean testigos directos o indirectos, de modo tal que se alcance a comprender que este problema nacional no es un asunto solo de las autoridades pertinentes sino de todos los sujetos activos de la sociedad. Justamente, en cuanto a este último punto, debemos fundamentar ahora si un ciudadano puede ejercer control social contra la corrupción.

Los ciudadanos, según lo manda la Constitución, tienen el derecho de participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación; este mandato ha sido recogido por varias normas que le dan sustento y la desarrollan creemos con suficiencia. Por ejemplo, la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, de enero del 2002, define al control ciudadano en su artículo 9 dentro de los siguientes términos:

“Artículo 9.- Control ciudadano.

El ciudadano tiene el derecho de participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado, mediante los mecanismos que la normatividad establezca.”

Con esta norma (y otras) hablamos de que el verdadero contenido del derecho a la participación ciudadana no solo se relaciona con los derechos de participación (el referéndum, la iniciativa legislativa o, directamente, la participación política), sino que también incluye los derechos de control, vale decir: la revocatoria de autoridades, la demanda de rendición de cuentas, entre otros. Por otra parte, el

Estado está obligado a darles a estos ciudadanos la información suficiente para que estos puedan ejercer este derecho de control, por citar un ejemplo el artículo 10 de la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, señala que: *“Los gobiernos regionales y gobiernos locales, están obligados a utilizar los medios a su alcance a fin de lograr la adecuada y oportuna información a los ciudadanos, sobre el proceso de programación participativa del presupuesto y ejecución del gasto público.”*. Entonces, si los ciudadanos tenemos la facultad de obtener información y también el derecho de control ¿también podemos efectuar denuncias? Por supuesto que si, podemos interponer denuncias tanto a nivel administrativo como a nivel penal esto sin necesidad de haber sido afectados directamente por los hechos que se denuncian, así lo señala el artículo 105.1 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que indica que: *“Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.”*. A nivel penal como sabemos, el artículo 326.1 del Nuevo Código Procesal Penal establece expresamente esta facultad del siguiente modo: *“Cualquier persona tiene la facultad de denunciar los hechos delictuosos ante la autoridad respectiva, siempre y cuando el ejercicio de la acción penal para perseguirlos sea público.”*. En este contexto puede parecer evidente que el control social puede suplir lo que los demás controles no hacen respecto de la corrupción, y en efecto así ha estado sucediendo pero no es suficiente; en primer lugar porque se requiere que los demás protagonistas que ejercen el poder político y jurídico asuman sus deberes y obligaciones y enfrenten la corrupción de una manera más decidida; y en segundo lugar, porque el control social aún es incompleto e insuficiente. Los ciudadanos no conocen aún todos sus derechos sobre todo los relacionados con el control social, y desconocen la base legal que les asiste; los medios de comunicación efectúan un aporte importante pero todavía pequeño y, hay que admitirlo, sujeto a las presiones del poder político y económico que siempre es una amenaza para la prensa independiente. En el caso de los instrumentos de las instituciones de la sociedad civil se nota que su preparación y sus recursos son mayores a las del ciudadano común, y por eso han podido efectuar mejores aportes a la tarea de denunciar la corrupción a todo nivel. En todos estos casos

es evidente que el acceso a la información es decisivo para identificar los casos de corrupción como tal, y pese a que tenemos derecho a ella hay un entrapamiento continuo respecto de ella, sea por la negativa a proporcionarla por excusas de orden técnico o sea porque no hay acceso a ella (al ser de dominio privado del ente estatal, lo cual es un contrasentido). Sea como fuere un sistema político y administrativo que privilegia el papel y los documentos físicos a los que es fácil de manipular y esconder, esté facilitando precisamente la corrupción porque está negando información vital que podría identificarla; en este sentido se va perfilando y cobrando fuerza nuestra posición de que un gobierno digital, de acceso ciudadano directo a la información pública, podría hacer más difícil los actos de corrupción tanto por prevenirla como por hallar su consumación de una manera más rápida; propuesta fundamental a la que nos dedicaremos en las siguientes páginas.



CAPÍTULO III

GOBIERNO ELECTRONICO EN EL PERÚ: UNA HERRAMIENTA DEFICIENTEMENTE UTILIZADA EN LA LUCHA ANTI-CORRUPCION.

- 1.- TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN EL DERECHO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
- 2.- CONCEPTO Y FASES DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO.
- 3.- LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE GOBIERNO ELECTRÓNICO.
- 4.- LEGISLACIÓN HISPANOAMERICANA SOBRE GOBIERNO ELECTRÓNICO.
 - 4.1.- ARGENTINA.
 - 4.2.- BOLIVIA.
 - 4.3.- CHILE.
 - 4.4.- COLOMBIA.
 - 4.5.- ECUADOR.
 - 4.6.- ESPAÑA.



1.- TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN EL DERECHO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Desde finales del Siglo XX el fenómeno de la informatización de la vida social humana se hizo absolutamente visible en sus diversas facetas: en el trabajo, con el uso de computadoras y dispositivos electrónicos que facilitaron las labores cotidianas; en la salud, por ejemplo en el uso de tecnología que permitía mejores diagnósticos; en la educación, con el acceso a la información más rápida y con nuevas metodologías de enseñanza-aprendizaje; en fin, también lo vemos en las telecomunicaciones, el entretenimiento, la interrelación social y, en suma, en casi toda actividad humana. Esas tecnologías, que se han involucrado de una manera tan persistente y útil en nuestras vidas hasta la actualidad, han sido llamadas Tecnologías de la Información y la Comunicación Social, esto porque todas las herramientas informáticas tienen por característica fundamental, sea de manera directa o indirecta, la de transmitir información (audio, video, imágenes, archivos, datos, etc.) desde un emisor hacia uno o varios receptores, lo cual ha sido usado y se sigue usando para facilitar el contacto, la interacción y el acuerdo entre los diversos componentes de la sociedad actual, llamada también justamente por el uso constante de este recurso como Sociedad de la Información. Son varias las definiciones que se han dado de las TICS, pero el consenso académico admite que el concepto de Duncombe y Heecks es el más completo y apropiado:

“Andrada, A. M., ha analizado diferentes definiciones y selecciona, como más indicada, la de Duncombe y Heecks: para estos expertos, las TIC son «los procesos y productos derivados de las nuevas tecnologías (hardware, software y canales de comunicación) relacionados con el almacenamiento, el procesamiento y la transmisión digitalizados de información, que permiten la adquisición, la producción, el tratamiento, la comunicación, el registro y la presentación de la información en forma de voz, imágenes y datos».”³¹.

³¹ PABÓN FIGUERAS, Manuela. **IMPARTICIÓN DE ACCIONES FORMATIVAS PARA EL EMPLEO: EDUCACIÓN A LO LARGO DE TODA LA VIDA, FORMACIÓN PERMANENTE** Ideaspropias Editorial, Vigo, 2014. p. 88.

Entonces, en la sociedad de la información, la mayor parte de sus elementos humanos usan los recursos físicos provenientes de las TICs (vale decir, computadoras de escritorios, ordenadores portátiles, celulares, tablets, terminales electrónicos de identificación, lectores de tarjetas, etc.) para almacenar, transmitir y recibir información no física, es decir digital (binaria, ya que está compuesta de unos y ceros). La evolución de estas tecnologías ha ido adquiriendo una rapidez y una accesibilidad cada vez mayor con el paso del tiempo, un gráfico de Carlos Contreras Gómez demuestra como la adopción de las TICs se ha acelerado y supera a otras tecnologías en los últimos cien años:

Aceleración en la adopción de tecnologías ³²	
Tipo de Tecnología	Período en alcanzar 50 millones de usuarios
Telefonía fija	75 años
Radio	38 años
Aviación comercial	45 años
Televisión	13 años
Ordenadores	9 años
Internet	4 años
Redes Sociales	2 años

Fuente: Carlos Contreras Gómez.
El Papel del gobierno en la era digital: Un enfoque de economía pública

El campo del Derecho no podía estar ajeno al impacto que han tenido las TICs en la actividad humana, en efecto los operadores jurídicos hemos visto como en las últimas décadas se ha presentado una total transformación en cuanto al fondo y la forma de nuestros quehaceres; las aplicaciones más visibles de las TICs en el campo jurídico puede verse, por ejemplo, en: la enseñanza-aprendizaje del Derecho, en la formación de sistemas de archivos digitales, en el comercio y la contratación electrónica, en la creación de bases de datos legales (normas jurídicas, expedientes, etc.) en las notificaciones electrónicas y la redacción

³² CONTRERAS GÓMEZ, Carlos. **EL PAPEL DEL GOBIERNO EN LA ERA DIGITAL: UN ENFOQUE DE ECONOMÍA PÚBLICA.** Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2017. p. 53.

documentaria, en los servicios públicos y el gobierno electrónico, etc. Si bien todas estas aplicaciones son completamente interesantes y tienen una pauta de estudio propia, nos interesa la referida al gobierno electrónico por ser materia central de nuestro estudio; por ello, antes debemos poner en contexto como se integra la aplicación de las TICs dentro de la Administración Pública, este acercamiento es necesario porque estamos muy acostumbrados a que los requerimientos de tecnología de punta y de avanzada se haga respecto del sector privado, ámbito donde deseamos productos novedosos, (rapidez en la obtención de los bienes y servicios, transparencia en la información, eficiencia, etc.), mientras que a veces olvidamos que el sector público está también relacionado con la sociedad y los ciudadanos y, por ende, podríamos y deberíamos efectuar las mismas exigencias.

Por Administración Pública entendemos de manera genérica, y un poco vaga, a toda la actividad estatal y a sus órganos dependientes, empero a veces no hacemos la distinción que esta actividad no involucra solamente al gobierno nacional y a los gobiernos locales, sino también a otras dependencias que pueden ser consideradas como funcionalmente autónomas e, incluso, a personas jurídicas de derecho privado. En efecto el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General enumera cuáles son las entidades conformantes de la Administración Pública:

“Artículo 1.- Ámbito de aplicación de la ley.

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

- 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;*
- 2. El Poder Legislativo;*
- 3. El Poder Judicial;*
- 4. Los Gobiernos Regionales;*
- 5. Los Gobiernos Locales;*
- 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.*

7. *Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,*
8. *Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.(...)”.*

Entonces, como queda visto, la Administración Pública es grande, muy grande, y excede incluso la actividad propiamente estatal; ahora, lo que no hace esta norma, la Ley 27444, es detallar las subdependencias que están adscritas a cada uno de los estamentos señalados por esta norma, esto es comprensible porque dicho detalle sería completamente tedioso y confuso en una norma única, para ello están las leyes reglamentarias y especiales que describen la ramificación y organización interna de cada dependencia. Ahora si bien estas dependencias se ordenan en función a su ubicación y especialidad en el aparato estatal, y por lo cual tienen objetivos diferentes, podemos hablar que la Administración Pública peruana tiene objetivos definidos que son vinculantes a todos sus componentes; para entender cómo debe integrarse las TICs en la Administración Pública debemos tener antes una noción de los objetivos de esta última. La Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en su artículo 5 describe las principales acciones a realizar por la Administración Pública que pueden entenderse como objetivos de corto plazo, si los resumimos son los siguientes:

- a. Priorización del desarrollo social y la prestación de los servicios públicos.
- b. Concertación con la sociedad civil.
- c. Descentralización y transferencia de funciones.
- d. Eficiencia en la utilización de los recursos del Estado.
- e. Revalorización de la Carrera Pública.

f. Institucionalización de la gestión por resultados, a través de:

- uso de recursos tecnológicos.
- planificación estratégica y concertada.
- rendición pública y periódica de cuentas.
- transparencia.
- garantizar canales para el control estatal.

g. Regulación de las relaciones intersectoriales.”³³.

Entonces, la asimilación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación Social tiene que ver, a nuestro juicio, no solo con la introducción de computadoras (hardware) y programas informáticos (software) que faciliten la labor de los servidores públicos sino que se trata del cumplimiento de objetivos mayores y de una verdadera integración entre las TICs y el aparato estatal de modo que pueda hablarse de un verdadero y bien implementado gobierno electrónico, y no solamente de un gobierno computarizado.

2.- CONCEPTO Y FASES DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO.

La existencia de un gobierno electrónico implica la asimilación plena de las TICs por parte de la Administración Pública, esto implica por supuesto una base legal que de sustento a los cambios y las nuevas políticas, sino también nuevos recursos materiales y procedimentales que hagan efectiva la implementación de esas políticas. En la obra “Sociedad del Conocimiento” se define al gobierno

³³ “Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado:

Artículo 5.- Principales acciones.

El proceso de modernización de la gestión del Estado se sustenta fundamentalmente en las siguientes acciones:

- a. Priorización de la labor de desarrollo social en beneficio de los sectores menos favorecidos, mejorando, entre otras acciones, la prestación de los servicios públicos.*
- b. Concertación, con la participación de la sociedad civil y las fuerzas políticas, diseñando una visión compartida y planes multianuales, estratégicos y sustentables.*
- c. Descentralización, a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales y la gradual transferencia de funciones.*
- d. Mayor eficiencia en la utilización de los recursos del Estado, por lo tanto, se elimina la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades o entre funcionarios y servidores.*
- e. Revalorización de la Carrera Pública, se pone especial énfasis en el principio de la ética pública y la especialización así como el respeto al Estado de Derecho.*
- f. Institucionalización de la evaluación de la gestión por resultados, a través del uso de modernos recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado.*
- g. Regulación de las relaciones intersectoriales.”.*

electrónico como: “la continua optimización de la prestación gubernamental de servicios, de la participación de la ciudadanía y de la gobernanza, transformando las relaciones internas y externas por medio de la tecnología, de Internet y de los new media.”³⁴. Esta es, como puede verse, una definición muy técnica de lo que es el gobierno electrónico, lo cual es una particularidad de la ligazón entre el Derecho y la Informática en la que es necesario aprender nuevos términos que son propios de estos instrumentos tecnológicos. Diego Cardona Madariaga que ha estudiado una aceptable variedad de definiciones sobre gobierno electrónico ha encontrado que la mayoría de ellas se refieren a la prestación de servicios públicos³⁵, como por ejemplo: proveer de puntos de acceso de información, la atención personalizada, la reducción del costo (en tiempo y dinero) de los trámites, entre otros aspectos que, a nuestro juicio, no configuran todavía una óptima y cabal utilización de los recursos de las TICs en la Administración Pública. De hecho, es extraño que los académicos y los legisladores hablen de transparencia y de mejoramiento de los servicios públicos que guardan relación directa con los ciudadanos lo cual, en efecto, busca evitar la micro-corrupción, pero en cuanto a la transparencia en la gestión pública acerca de adjudicaciones de grandes obras y recursos materiales y dinerarios no se efectúa el mismo énfasis. Empero, felizmente, hay otros conceptos que son lo suficientemente críticos y que en nuestra opinión apuntalan el hecho de que la tecnología no es

³⁴ BATLE RUBIO, Albert; CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí; y, FABRAABAT, Pere. **NUEVOS RETOS PARA LA POLÍTICA Y EL DERECHO EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO**. En: TUBELLA I CASADEVALL, Imma; y, VILASECA I REQUENA, Jordi (Coordinadores). **SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO: COMO CAMBIA EL MUNDO ANTE NUESTROS OJOS**. Editorial UOC, Barcelona, 2005. p. 91.

³⁵ “Existe una amplia variedad de definiciones que no generan consenso sobre el concepto de Gobierno Electrónico. Las expresiones “Estado electrónico”, “Gobierno digital”, “Gobierno electrónico”, “Gobierno en línea”, “Administración electrónica” y “Estado digital”, equivalentes a las anglosajonas “electronic government” “e-government”, “e-governance” o “e-democracy” se refieren al paradigma tecnológico asociado a la prestación telemática de servicios por parte de los poderes públicos, para:

- Proveer más y mejores prestaciones a los ciudadanos.
- Proveer puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios.
- Adicionar productividad, calidad y valor a los servicios.
- Proveer atención personalizada.
- Resolver trámites, consultas, reclamos y sugerencias “en línea”.
- Aumentar la participación ciudadana.
- Aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones dentro del Estado.
- Reducir el costo (en dinero, tiempo, molestia y carga anímica) de tramitaciones del público.
- Aumentar la transparencia de la gestión pública.”. CARDONA MADARIAGA, Diego Fernando. **LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, TIC, EN LA RELACIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-CIUDADANO: CASO COLOMBIA Y PERÚ**. Universidad del Rosario Editorial, Bogotá, 2009. p. 68.

un fin en sí mismo, sino que es un medio, una herramienta eficaz para un mejor desempeño del gobierno, de sus instituciones y, sobre todo, del control de sus actos:

“La política pública de eGobierno va más allá del determinismo tecnológico e implica oponerse a la cultura secretista, de concentración del poder, de re-elecciones eternas, y de reducción de la participación política al voto exclusivamente. Además amplía los derechos y libertades de los ciudadanos y los actores implicados mediante la posibilidad de utilizar las tecnologías en la relación con el gobierno e iguala el libre acceso a toda información y toda oportunidad económica, política y social. Ello da mayor oportunidad para los ciudadanos a exigir un mejor funcionamiento en las instituciones, una mayor representación y legitimidad de los agentes políticos y administrativos.”³⁶.

Esta visión de las TICs como herramientas verdaderamente utilitarias en el campo de la Administración y la Gestión Pública es la que mejor grafica nuestra convicción de que la implementación de políticas específicas de gobierno electrónico puede ayudar a combatir más eficazmente la corrupción, esto en oposición a la propuesta convencional y mediática que pide incrementar las penas cuando los casos de corrupción abundan. Lo que si es cierto es que debemos establecer propuestas específicas de cómo aplicar las TICs de manera que podamos conseguir un resultado más útil en términos de eficiencia, gobernabilidad y control, y no tanto en cuanto a lo ornamental o a la moda, cuestión que es secundaria. Justamente siendo la implementación de las TICs un proceso progresivo es posible identificar niveles de gobierno electrónico, lo cual es una herramienta que nos puede servir para medir en qué etapa de asimilación estatal de las TICs nos encontramos. Patricia Araiza Zapata *et. al.* señala que hay tres niveles por el que puede transitar el gobierno electrónico:

³⁶ CRIADO, J. Ignacio; y, COROJAN, Ana. **¿PUEDEN LAS TIC CAMBIAR LA TRANSPARENCIA, LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS? UN ENFOQUE COMPARADO SOBRE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS.** En: REY TRISTAN, Eduardo; y, CALVO GONZALEZ, Patricia (Coordinadores) **ACTAS XIV ENCUENTRO LATINOAMERICANISTAS ESPAÑOLES: CONGRESO INTERNACIONAL 200 AÑOS DE IBEROAMÉRICA (1810-2010).** Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2010- pp. 2048-2049.

“Nivel uno (publicación). Se circunscribe a dar a conocer información gubernamental que puede ser útil para otras organizaciones o para el público en general. La información que se publica en línea puede incluir, leyes, reglamentos, políticas, presupuestos, publicaciones oficiales como reportes, formatos y una amplia gama de elementos informativos para los diferentes servicios públicos: salud, educación y agricultura. (...)

Nivel dos (interacción). Puede identificarse como el nivel interactivo. Este conlleva una funcionalidad más avanzada que permite la comunicación en dos vías entre gobiernos, empresas o ciudadanos. Las herramientas de interacción incluyen: correo electrónico, espacios para enviar comentarios y para platicar en tiempo real, foros en línea, la posibilidad de preguntar y obtener respuestas de manera asíncrona, así como reuniones con funcionarios públicos. (...)

Nivel tres (transacción). En lo referente al proceso de transacción, esta funcionalidad incluye la habilidad de realizar transacciones totales en línea. Esto puede comprender un intercambio de información e inclusive de recursos económicos que puede darse entre gobiernos y ciudadanos o con empresas paso a paso. Las transacciones que pueden hacerse son muy variadas y pueden incluir: compras, pago de impuestos y reembolsos por servicios prestados.”³⁷.

Esta clasificación sobre los niveles transicionales del gobierno electrónico es muy ilustrativa pero tal parece que posee el mismo defecto que hemos advertido en relación con el concepto de Gobierno-E, es decir que no contempla una asimilación útil y contundente de las TICs en la Administración Pública, y solo se remite, incluso en su nivel más alto, a considerar a los ciudadanos como usuarios pasivos receptores de servicios *on line*. Cuando veamos, a continuación, el estado actual de la legislación peruana sobre gobierno electrónico se hará evidente el nivel en el que nos encontramos y, entonces, será posible afinar las

³⁷ ARAIZA ZAPATA, Patricia; *et. al.* **NIVELES DE GOBIERNO ELECTRÓNICO: REVISIÓN DE LITERATURA.** En: **SYNTHESIS.** Número 49, enero-marzo. Universidad Autónoma de Chihuahua, México, 2009. p. 4. Disponible en internet (actualizado al 30 de octubre del 2017): http://www.uach.mx/extencion_y_difusion/synthesis/2009/08/20/niveles_de_gobierno_electronico_revision_de_literatura.pdf

propuestas específicas para lograr una evolución en esa línea. Antes debemos reseñar una clasificación de los niveles de implementación de políticas de gobierno electrónico efectuada por Diego Cardona Madariaga, y que supera la clasificación antes vista; para este autor, que ha estudiado a profundidad este tema, hay cinco fases que no son necesariamente sucesivas, estas son:

“Después de la revisión de un grupo de estudios, se puede concluir que el Gobierno electrónico se está aplicando a través de proyectos que tienen una serie de fases, no necesariamente consecutivas, que en términos generales corresponden a las siguientes:

- *Presencia.*
- *Interacción.*
- *Transacción.*
- *Transformación.*
- *Participación democrática.”³⁸.*

Al resumir la descripción de estas fases que efectúa Cardona podemos decir que: la primera fase, la de presencia, es donde las entidades del Estado usan las TICs para entregar información básica y voluntaria a los ciudadanos; en la segunda fase, de interacción, hay una ampliación en la información, los ciudadanos pueden descargar formatos y documentos directamente y pueden comunicarse con las instituciones de su interés; en una tercera fase, la de transacción, los entes estatales han habilitado servicios *on line* y los ciudadanos pueden efectuar trámites no presenciales. En esta parte Cardona hace una aclaración muy pertinente³⁹, señala que hasta la tercera fase hay un salto tecnológico asumido por las instituciones estatales pero que no hay un cambio en su estructura funcional, es decir se ofrece el mismo servicio pero esta vez mediante una herramienta tecnológica; esto significa que el Estado no ha cambiado, sigue siendo el mismo, y sus servicios y la gestión pública sigue igual; las TICs en este sentido no han logrado cambiar los mecanismos del poder y, por ende,

³⁸ CARDONA MADARIAGA, Diego Fernando. *Op. Cit.*, pp. 71-72.

³⁹ *“Hasta esta fase, el avance se genera fundamentalmente por un salto tecnológico. Es decir, no se generan implicaciones en las estructuras organizacionales o funcionales de las agencias de la Administración Pública. Los proyectos de Gobierno electrónico se pueden adelantar hasta esta etapa sin la generación de sinergias entre instituciones, ya que corresponde a la automatización de las actividades que se desarrollan de manera independiente y “utilizan” al Ciudadano como enlace entre las organizaciones.”* Ibidem, p. 73.

difícilmente podrán controlarlo. Retomando, la cuarta fase, la de transformación, implica un cambio organizacional y funcional importante que permite la integración a través de las TICs entre la actividad estatal, los gobiernos locales y regionales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. En la quinta fase, la de participación democrática, se implementan herramientas que permiten a los ciudadanos participar activamente en las políticas públicas (incluso a través del voto) y controlar el “quehacer político” de las autoridades. Con esta propuesta teórica se confirman nuestras sospechas de que el uso de las TICs por parte de la Administración Pública implica no solamente la adquisición y aplicación de la tecnología para facilitar la provisión de servicios de los entes estatales hacia los ciudadanos (tres primeras fases), sino que implica un cambio profundo en la estructura política, administrativa y social de modo que el sector público, sector privado y sociedad civil se integran a través de las TICs para mejorar sus relaciones de poder y sus mecanismos de democracia directa (dos últimas fases); solo así se entiende que las TICs sean verdaderos instrumentos de acceso a la información, porque si la información es poder, es el momento de que ese poder esté distribuido entre todos los ciudadanos, y que no solo sea administrado de manera absoluta (y a veces arbitraria) por las autoridades y funcionarios públicos. De hecho, es esa amplia discrecionalidad del poder lo que permite a los funcionarios públicos incurrir en actos de corrupción violando y/o burlando la ley, y evitando (o también corrompiendo) los sistemas tradicionales de control.

Estas dos fases (la de transformación y la de participación democrática) son los componentes esenciales del gobierno abierto que implica una integración efectiva y útil de las TICs no solo a la forma de prestar los servicios, sino también a la forma de gobernar y a la de interrelacionarse con los gobernados. Alejandra Lagunes en el Prólogo del libro “Gobierno Abierto: El Valor Social de la Información Pública” define al gobierno abierto como *“un nuevo modelo que tiene profundos efectos sobre la democracia y el federalismo, y sobre el papel de las Tecnologías de la Información y Comunicación y su implementación práctica. Se trata entonces, de un modelo complejo que conjuga una doble dimensión, técnica y política, que transforma por completo la forma como el gobierno se entiende a sí*

mismo y como otros actores lo conciben e interactúan con él.”⁴⁰. Sobre este tema, que ya se vislumbra como capital al hablar de las TICs y la Administración Pública, volveremos más adelante; por ahora resta determinar el estado de la legislación nacional sobre gobierno electrónico, y el nivel o fase en el que nos encontramos.

3.- LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE GOBIERNO ELECTRÓNICO.

La normativa peruana sobre el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación Social es, aunque no se crea, abundante, sin embargo se encuentra muy dispersa; esto se debe a que tiene que ver con una variedad grande de aplicaciones de las TICs en diversos campos del Derecho, la administración estatal y, también, la actividad privada. Varias de estas aplicaciones, por ejemplo la relacionada con los delitos informáticos o la microarchivística digital si bien son importantes, es evidente que no se relacionan directamente con el gobierno electrónico; por ende en nuestra revisión debemos optar por ocuparnos de las normas que se refieran exclusivamente a este punto. Si tenemos en cuenta la información oficial emanada de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en un conocido Informe titulado “Una mirada al Gobierno Electrónico en el Perú: La oportunidad de acercar el Estado a los ciudadanos a través de las TIC” podemos darnos cuenta de que del centenar de normas que ahí se enumeran y que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico vinculadas al tema de las Tecnologías de la Información Social, solo cuatro de ellas están relacionadas con el gobierno electrónico, y encima de una manera errada como veremos a continuación:

La Resolución Ministerial N° 019-2011-PCM, Aprueban la Formulación y Evaluación del Plan Operativo Informático de las entidades de la Administración Pública y su Guía de Elaboración, de enero del 2011, es una norma que obliga a todas las entidades estatales a redactar un informe denominado “Plan Operativo Informático” que es definido por la propia norma como un “instrumento de gestión”

⁴⁰ LUNA PLA, Issa; y, BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio (Coordinadores). **GOBIERNO ABIERTO: EL VALOR SOCIAL DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 2016. p. 4.

que permite definir y orientar las actividades informáticas de acuerdo al Plan Estratégico Institucional y Sectorial y evalúa la ejecución de actividades informáticas, relacionadas con computadoras, aplicativos, proyectos, redes y comunicaciones, todo ello “en función a la disponibilidad presupuestal”. Se trata, entonces, de la primera fase o el primer nivel del gobierno electrónico, en el que se busca que el Estado provea servicios de una manera más rápida y de mejor calidad a través del uso de las TICs.

La Resolución Ministerial N° 061-2011-PCM, Aprueban lineamientos que establecen el contenido mínimo de los Planes Estratégicos de Gobierno Electrónico, de febrero del 2011, contiene una propuesta de lineamientos mínimos que están dirigidas a áreas específicas, como por ejemplo: simplificación administrativa, servicios *on line* a través de Internet, y una relación más directa entre el Estado y los ciudadanos, todo lo cual debe constar en un informe denominado Plan Estratégico; en este caso también es evidente que seguimos hablando de un nivel básico de gobierno electrónico.

El Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, publicado en enero del 2013, aprueba un Plan que lleva el mismo nombre de la norma y que tiene como meta el 2021; esta norma tiene varios aspectos destacables entre los cuales hay que considerar los siguientes: en primer lugar, en esta norma se hace un enfoque crítico acerca de las deficiencias de la gestión pública en el Perú, aspecto que es inusual en un documento que proviene del Estado ya que se tiene por costumbre la de no admitir las debilidades y solamente describir sus fortalezas, en efecto en el punto 1.2 se indican y fundamentan varias deficiencias entre las cuales, por su relevancia para nuestro tema, merece mencionarse las siguientes:

- Deficiente diseño de la estructura de organización y funciones de muchas instituciones públicas.
- Infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente.
- Inadecuada política y gestión de recursos humanos.
- Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el

conocimiento.

- Débil articulación intergubernamental e intersectorial.

Todos nos hemos preguntado alguna vez cómo es posible que bien entrado ya el Siglo XXI aún el Estado peruano sea tan poco eficiente y que en distintas dependencias nos pidan documentos que constan en sus propios archivos, esto se debe precisamente al hecho de que sus diferentes órganos y dependencias no están interconectados entre si, obligando a los ciudadanos a trámites dobles o triples que son absolutamente innecesarios; si esto es así a nivel de servicios básicos, pues queda visto como se presentarán las dificultades en obtener información especializada y crítica acerca de gestión pública relacionada con el erario nacional y las obras a la que se destinan. En segundo lugar, para superar estas deficiencias y otras allí señaladas este Plan propone cumplir varios objetivos específicos, entre ellos destacan los signados con los números 7, 8 y 9:

7. Desarrollar un sistema de gestión del conocimiento integrado al sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública, que permita obtener lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos y establezcan mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión.

8. Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto.

9. Asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades.

Ahora bien, esta Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública no se queda solamente en el señalamiento de estos objetivos sino que describe varias herramientas que pueden usarse para llegar a tal fin; destaca para nosotros, lo decimos en tercer lugar, que se señale tres “ejes transversales” que apoyen al desarrollo de la gestión pública, a saber: el gobierno abierto, el gobierno electrónico y el gobierno colaborativo multinivel (nosotros lo llamamos gobierno

interconectado). Seguidamente este documento con carácter de ley desarrolla cada uno de estos ítems, nosotros a continuación resumiremos sus conceptos principales puesto que son propuestas claras y vinculantes acerca de lo que el Estado peruano proyecta para sus instituciones de aquí al 2021. En cuanto al gobierno abierto se señala que es “aquel que se abre al escrutinio público, es accesible a los ciudadanos que lo eligieron, es capaz de responder a sus demandas y necesidades, y rinde cuentas de sus acciones y resultados. Asimismo, es un gobierno en el cual las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden: (i) obtener fácilmente información relevante y comprensible; (ii) interactuar con las instituciones públicas y fiscalizar la actuación de los servidores públicos; y (iii) participar en los procesos de toma de decisiones.”. Sobre este gobierno abierto se señala el Perú ha suscrito un Plan de Acción de Gobierno Abierto que aguarda el cumplimiento de cuatro desafíos:

- i) la revisión y mejora del marco normativo y de los mecanismos de implementación en materia de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción;
- ii) promover la participación y la vigilancia ciudadana informada y alerta;
- iii) aumentar la integridad pública garantizando un servicio civil moderno e íntegro, sistemas de adquisiciones y contrataciones blindadas contra la corrupción y un control efectivo y disuasivo; y
- iv) mejorar la calidad de los servicios públicos, en especial de aquellos dirigidos a los sectores de la población que viven en condiciones de pobreza, y garantizar mecanismos de información y denuncias para monitorear su desempeño.

En efecto, si al complejo sistema de contrataciones y adquisiciones estatales le quitamos el secretismo y la inaccesibilidad, y ponemos a disposición de la ciudadanía a través de las TICs y el gobierno abierto los diferentes aspectos relacionados con su convocatoria, concurso y decisiones finales, podemos blindar el acto estatal de la corrupción ejerciendo un control más integral, continuo y sistemático de todo el proceso. Ahora bien, en cuanto al gobierno electrónico el documento señala que este se refiere al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los órganos de la administración pública para mejorar

la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos; asimismo se indica que el gobierno electrónico es una herramienta fundamental para la modernización de la gestión pública y que es la que impulsa el gobierno abierto. Respecto del gobierno interconectado este documento señala que ello debe lograrse a través de relaciones institucionales de tipo vertical (entre entidades de distintos niveles de gobierno, nacional, regional y local) y de tipo horizontal (entre entidades de un mismo nivel de gobierno, en el nivel nacional entre sectores, y a nivel descentralizado, entre gobiernos regionales y locales); sobre este punto se señala críticamente que: *“Por diversas limitaciones de diseño legal o de consensos insuficientes para su funcionamiento efectivo, varios de estos mecanismos no han logrado ser eficaces para aportar a una efectiva coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental.”*. Ante ello se propone la creación de mecanismos institucionalizados de encuentro, diálogo y coordinación entre gobiernos y administraciones de uno o más niveles de gobierno. Sin embargo este es un punto débil de esta norma ya que no se menciona cuáles podrían ser esos espacios de diálogo ni tampoco se menciona que precisamente las TICs podrían ayudar a superar esas deficiencias de interconectividad superando cualquier problema de aislamiento funcional o territorial. Con todo, este Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, es una norma interesante, proyectiva, que nos trata de colocar en un tipo de gobierno electrónico de cuarta y quinta fase, sin embargo queda claro que se trata más de un diagnóstico que deben realizar los entes conformantes del Estado peruano y no de hechos concretos que ya formen parte de nuestra realidad en cuanto a la Administración Pública.

Por último, la cuarta norma vinculada al gobierno electrónico en el Perú que figura en el documento oficial de la PCM es el Decreto Supremo N° 081-2013-PCM, Aprueban la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, de julio del 2013, es también un informe tipo diagnóstico que hace una evaluación de las TICs en el Perú, se plantea nuevos objetivos (similares a los ya descritos) y, también, destaca que en los últimos años se han promulgado normas que promueven el gobierno electrónico, la sociedad de la información y el uso de las

TICs, entre ellas; la de licenciamiento de software en el Estado, la actualización del Reglamento de Firmas y Certificados Digitales, la instauración del servicio de Notificaciones Electrónicas en el Poder Judicial, la reglamentación referida al acceso a internet para personas con discapacidad, entre muchos otros que han sido implementados y cumplidos en los últimos años, pero que tienen que ver con políticas de gobierno electrónico de nivel básico relacionadas con la accesibilidad a las TICs y a la prestación de servicios por parte del Estado, y no a una política de participación democrática, cambio organizacional, acceso a la información y rendición de cuentas que, conforme hemos venido estudiando, propiciarían un mejor control de la actividad estatal y, sobre todo, evitaría la corrupción institucionalizada. Veamos ahora si en el derecho comparado hispanoamericano hay experiencias de mejor legislación relacionada con el gobierno electrónico.

4.- LEGISLACIÓN HISPANOAMERICANA SOBRE GOBIERNO ELECTRÓNICO.

La incursión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación Social en las diferentes facetas de la actividad humana es un fenómeno mundial, que también forma parte de la llamada *globalización*; es por esto que una mayoría de países ya han regulado varios aspectos de las TICs, sin embargo hemos de ver a continuación como se encuentra la legislación comparada sobre el tema particular que nos convoca, que es la regulación del gobierno electrónico.

4.1.- ARGENTINA.

En Argentina, en abril del 2005 se promulgó el Decreto 378/2005, Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico, el cual establece en su artículo 3 que los principios rectores de dicho plan son: el mejor servicio al habitante y ciudadano, una mejor gestión pública, reducción de costos, transparencia, participación e integración, entre otros. Dicha norma aprueba los Lineamientos Estratégicos para la puesta en marcha del Plan Nacional de Gobierno Electrónico y de los Planes Sectoriales de Gobierno, que consta allí como anexo y en cuyo artículo 1 puede leerse su objeto fundamental que consiste en: *“Artículo 1.- El Plan Nacional de Gobierno Electrónico impulsará el uso*

intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) por parte del Estado Nacional para mejorar la relación del gobierno con los habitantes y ciudadanos, aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión y los servicios públicos e incrementar la transparencia y la participación, para una mayor integración y desarrollo de la sociedad.”. Asimismo esta norma define la transparencia como “el acceso de los habitantes y ciudadanos a los actos de gobierno y a la información pública mediante su publicación en Internet.” (artículo 2 de los Lineamientos). Asimismo, esta norma, el Decreto 378/2005, nos remite a otra ley que tiene un aporte importante, nos referimos al Decreto N° 1023/01, que aprueba el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional, de agosto del 2001, en cuyo artículo 9 (con modificatoria del 2003 efectuada mediante Decreto N° 666/2003) se establece lo siguiente:

“Artículo 9.- La contratación pública se desarrollará en todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad y difusión de las actuaciones emergentes de la aplicación de este régimen, la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión del Estado en materia de contrataciones y en la participación real y efectiva de la comunidad, lo cual posibilitará el control social sobre las contrataciones públicas.

Asimismo, teniendo como base el principio de transparencia, la apertura de las ofertas siempre realizará en acto público, siendo ello también aplicable a las contrataciones públicas electrónicas.”.

Si tenemos en cuenta que esta modificatoria fue introducida en el año 2003, tenemos que hace aproximadamente casi quince años esta norma argentina ya contemplaba la posibilidad de que las TICs fueran utilizadas para el control social de la actividad estatal, sobre todo en lo relacionado a la protección del patrimonio público y la lucha anticorrupción.

4.2.- BOLIVIA.

En el caso de Bolivia, este país tiene desde setiembre del 2009, el Decreto N° 450/009, que Establece los Principios y Líneas Estratégicas para el Gobierno en Red, el mismo que aprueba el texto de un documento del mismo nombre que contiene una serie de principios y obligaciones de la Administración Pública boliviana, dentro de los principios destacan el de transparencia y accesibilidad, que son definidos del siguiente modo:

“2. Principio de transparencia.

Las actuaciones administrativas y la prestación de servicios públicos se publicitarán mediante el uso de medios electrónicos, con el fin de facilitar y promover su conocimiento y la participación de las personas.

3. Principio de accesibilidad.

La Administración Pública deberá garantizar la accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos de manera segura y comprensible, con especial énfasis en el cuidado del acceso universal y su adecuación a múltiples soportes, canales y entornos, con el objetivo de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones.

Empero, dicha norma no contiene mayor desarrollo sobre gobierno electrónico o las TICs en relación con la Administración Pública, lo cual es complementado por otros documentos de valor legal, por ejemplo el Plan de Implementación de Gobierno Electrónico 2017-2025, aprobado en julio del presente año por la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de la Información y Comunicación (AGETIC) de Bolivia, define en su punto 2.3.4 al gobierno transparente como: “un conjunto de elementos que facilitan el acceso a la información pública, la participación y el control social”, sin embargo justamente en esta parte este documento hace una precisión fundamental al indicar que el acceso a la información no implica solo un acto de recepción pasiva sino también una labor activa en la construcción de esa información, aspecto muy relevante para el control social de la actividad estatal que nosotros propugnamos, en el mismo punto referido se señala con contundencia lo siguiente:

“El Estado Plurinacional no puede comprenderse sin la activa dirección del pueblo organizado, del debate e intercambio en el proceso de planificación y gestión entre los servidores públicos y las organizaciones sociales, comunidades y ciudadanos individualizados. En este sentido, el uso de tecnologías de información y comunicación en este proceso significa mucho más que acceso a la información pública, debe considerarse también la generación interactiva, participativa y colectiva de la información pública. Por tanto, el hecho público no debe ser únicamente la información producida por la administración estatal, más bien el proceso mismo de construcción de esa información.”.

Asimismo, en este mismo orden, este Plan de Gobierno Electrónico que es vinculante a toda su Administración Pública, efectúa el razonamiento acertado (que nosotros hemos efectuado también en los capítulos previos) de que el patrimonio estatal es en realidad un patrimonio común que les pertenece a todos los ciudadanos bolivianos, y que por ende no puede haber secretismo sobre la información de dichos bienes ni monopolio sobre el uso o destino que se les da a ellos; en este sentido la información y los datos sobre el patrimonio estatal son también de naturaleza colectiva⁴¹.

4.3.- CHILE.

En Chile también hay varias normas que regulan la inclusión de las tecnologías digitales en el campo de la Administración Pública, en cuanto al gobierno electrónico, al igual que en los demás países estudiados, hay una serie de directivas que provienen del Poder Ejecutivo; en dicho país existe, por ejemplo, el

⁴¹ Segundo párrafo del punto 2.3.4 del Plan de Implementación de Gobierno Electrónico 2017-2025, de Bolivia:

“Debe, en sentido estricto para un gobierno transparente, comprenderse que el resultado de las acciones estatales son bienes colectivos de propiedad de las bolivianas y bolivianos. Esto significa que el resultado de la gestión pública no es propiedad de entidades o funcionarios ni bienes de la “burocracia”, sino más bien son bienes sociales y colectivos. En el caso de los datos e información, ni las entidades, menos los servidores públicos, pueden poseer el monopolio sobre esta propiedad colectiva. Hacer de los datos e información estatal realmente públicos en su aprovechamiento es posible sólo a través del uso de tecnologías de la información y comunicación, por lo que el rol del gobierno electrónico en este aspecto resulta fundamental para alcanzar los objetivos centrales respecto a la gestión y uso colectivo de los bienes públicos.”.

Instructivo Presidencial N° 005 - 2001 sobre Gobierno Electrónico, de mayo del 2001, que define esta iniciativa como "el uso de las tecnologías de información y comunicaciones que realizan los órganos de la administración para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos", así también este documento señala que el gobierno electrónico se desarrolla a través de las fases de presencia, interacción, transacción y transformación, que aquí también hemos descrito. De otro lado, el Instructivo Presidencial N° 005 - 2012 sobre Gobierno Abierto, de noviembre del 2012, en el apartado i) Sobre la Publicación de Datos, se hace el siguiente mandato: *“Los órganos o servicios de la Administración del Estado deberán poner a disposición del público la mayor cantidad posible de información y datos que sean factibles de ser publicados.”*, lo extraño de este texto es que al señalar que sea la “mayor cantidad posible de información” se restringe un derecho hacia límites muy imprecisos puesto que dicha cantidad no ha sido determinada, asimismo este mandato señala que la publicación se haga solo sobre datos “factibles” de ser publicados, lo que hace entender que hay otros datos que no deben ser publicados sin que se explique por si mismo la naturaleza de dicho secretismo o restricción. Puede parecer que nuestros cuestionamientos son subjetivos porque objetivamente esta directiva dispone después plazos y cantidades de información que deberán ser puestos a disposición de la ciudadanía, en este tenor el apartado iii) del mismo Instructivo Presidencial sobre Gobierno Abierto en la parte Sobre la Publicación de Datos, señala:

iii) Como primer paso en esta dirección, los órganos o servicios de la Administración del Estado deberán liberar un conjunto de al menos 5 sets de datos relevantes relativos a información que no se encuentre enumerada en el artículo 7 de la Ley 20.285 y que sean de aquellas señaladas en el artículo 10 de la Ley 20.285. Esta información deberá ser liberada dentro de un plazo de 60 días corridos contados desde la fecha de envío del presente instructivo, para quedar disponible en el catálogo de Datos Abiertos.”

Nos causó curiosidad la referencia que hace este Instructivo a una norma allí citada y nos hemos encontrado con que la Ley 20.285 es la Ley sobre Acceso a la Información Pública, publicada en agosto del 2008, y que dispone que la Administración Pública chilena deberá tener información actualizada en sus páginas web sobre diversos aspectos relacionados con su estructura organizacional, pero también con otros aspectos relevantes en el control social, como: las contrataciones para el suministro de bienes muebles y la prestación de servicios, las transferencias de fondos públicos, información presupuestal, auditorías, entre otros señalados en su artículo 7⁴², aspecto muy interesante que no hemos visto en otras legislaciones.

⁴² Ley 20.285, Ley sobre Acceso a la Información Pública, de Chile:

“Artículo 7.- Los órganos de la Administración del Estado señalados en el artículo 2°, deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, los siguientes antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes:

- a) Su estructura orgánica.*
 - b) Las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos.*
 - c) El marco normativo que les sea aplicable.*
 - d) La planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones.*
 - e) Las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso.*
 - f) Las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios.*
 - g) Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.*
 - h) Los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano.*
 - i) El diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución.*
No se incluirán en estos antecedentes los datos sensibles, esto es, los datos personales que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, tales como los hábitos personales, el origen social, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual.
 - j) Los mecanismos de participación ciudadana, en su caso.*
 - k) La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva Ley de Presupuestos de cada año.*
 - l) Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan.*
 - m) Todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica.*
- La información anterior deberá incorporarse en los sitios electrónicos en forma completa y actualizada, y de un modo que permita su fácil identificación y un acceso expedito. Aquellos órganos y servicios que no cuenten con sitios electrónicos propios, mantendrán esta información en el medio electrónico del ministerio del cual dependen o se relacionen con el Ejecutivo, sin perjuicio de lo cual serán responsables de preparar la automatización, presentación y contenido de la información que les corresponda.”*

4.4.- COLOMBIA.

En el caso de Colombia son numerosas las directivas que se han dado sobre el tema de gobierno electrónico, y como en este caso cada directiva derogaba la anterior hemos de citar la más actual que es la que se encuentra vigente, se trata del Decreto 2573 de 2014, de diciembre del 2014, que Establece los Lineamientos Generales de la Estrategia de Gobierno en Línea; en esta norma se establece en su artículo los principios que forman parte de esa estrategia, a saber los de: excelencia en el servicio al ciudadano, apertura y reutilización de datos públicos, estandarización, interoperabilidad, neutralidad tecnológica, innovación y colaboración; Asimismo en el artículo 5 numeral 2 puede leerse la definición oficial de TICs para el gobierno abierto, que literalmente comprende: *“las actividades encaminadas a fomentar la construcción de un Estado más transparente, participativo y colaborativo involucrando a los diferentes actores en los asuntos públicos mediante el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.”*. Es también de destacar que esta norma propone el monitoreo constante del cumplimiento de los plazos allí también establecidos para sus políticas de gobierno electrónico, siendo resaltante que para el 2016 se haya señalado que el gobierno abierto debería estar implementado al 100 % y que dicho objetivo debe mantenerse en los siguientes años; quizás podrá dudarse de que esta meta haya sido alcanzada en su integridad pero lo que sí no puede cuestionarse es que Colombia tenga un Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el cual fue creado en julio del 2009 mediante la Ley 1341 y que grafica la importancia que esta nación le está dando a las TICs dentro de la Administración Pública y, asimismo, es uno de los primeros países en tener un Portal oficial de Datos Abiertos (<https://www.datos.gov.co>).

4.5.- ECUADOR.

En el caso del país vecino de Ecuador tenemos que existe allí un Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017 impulsado por la Secretaría Nacional de la Administración Pública y vinculante para toda su Administración Pública, este documento contiene abundantes referencias teóricas y de diagnóstico práctico sobre la situación del gobierno electrónico en Ecuador, sus beneficios y

aplicaciones, y las metas a alcanzar; asimismo se hace mención de la normativa existente en dicha materia, como: el Decreto Ejecutivo 1384, de diciembre del 2012, que establece como política pública el desarrollo de la interoperabilidad gubernamental; el Decreto Ejecutivo 149, sobre Gobierno Electrónico y Simplificación de Trámites, de noviembre del 2013, y que encarga a la Secretaría Nacional de la Administración Pública el planeamiento de las políticas nacionales sobre gobierno electrónico y, también, define los lineamientos de simplificación administrativa, entre otras normas. Este Plan Nacional define al gobierno abierto como el hecho de *“poner a disposición de la ciudadanía información pública útil en formatos abiertos y reutilizables, con la finalidad de que los ciudadanos tengan a mano los insumos necesarios para colaborar y participar activamente en el proceso de toma de decisiones del Gobierno.”*, asimismo es significativo el aporte de un nuevo concepto al vocabulario terminológico de las TICs y la Administración Pública, se trata de “gobierno cercano” que es definido por este Plan como el incremento del: *“número de servicios públicos a los cuales el ciudadano puede acceder en línea, este acceso debe ser a través de cualquier dispositivo, en cualquier lugar y a cualquier hora.”*. Si bien Ecuador no tiene un Ministerio de las TICs, tiene un ente que está muy cerca, nos referimos al Ministerio de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, creado por Decreto Ejecutivo 8, de agosto del 2009, y que igualmente, como en el caso colombiano, ilustra el ascenso y la importancia que el tema de las nuevas tecnologías ha alcanzado para las relaciones entre la administración estatal y los ciudadanos.

4.6.- ESPAÑA.

En cuanto a España sabemos que son numerosas sus leyes relativas al uso de las TICs en el campo de la Administración Pública; dentro ellas podemos destacar a las siguientes: la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, del 22 de junio del 2007, es una norma de amplio contenido, que establece por ejemplo el contenido de los derechos de los ciudadanos a relacionarse con las entidades del Estado por medios electrónicos, la utilización universal del Documento Nacional de Identidad electrónico con firma digital, los sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada y la interoperabilidad, la creación y funcionamiento de los registros electrónicos, entre

otros aspectos que en efecto hacen de esta norma muy completa. Por otro lado, la Ley 19/2013, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, del 9 de diciembre del 2013, recoge una serie de preceptos y mandatos aplicables por toda la Administración Pública española (conforme está reseñado en su extenso artículo 2), la cual está obligada a publicar *“de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.”* (artículo 5.1), este encuadre conceptual anticipa el importante desarrollo que la transparencia ha alcanzado en la legislación española a través de esta norma, decimos esto porque la relevancia que se aludía en el artículo citado y que pensábamos que podía estar sujeta a alguna subjetividad está en realidad completa y extensamente detallada en artículos subsiguientes que la describen y le dan contenido concreto, así se tiene que la transparencia se refiere a información de relevancia jurídica (artículo 7⁴³) como también a información de relevancia económica (artículo 8⁴⁴), en cuanto a este último punto como vemos a

⁴³ Ley 19/2013, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno:
“Artículo 7.- Información de relevancia jurídica.

Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

- a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.*
- b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.*
- c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.*
- d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.*
- e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.”*

⁴⁴ Ley 19/2013, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno:
“Artículo 8.- Información económica, presupuestaria y estadística.

1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

- a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.*

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

pie de página la lista es exhaustiva respecto a lo que debe publicarse, sin embargo notamos que hay una ausencia que es muy usada, por lo menos en el Perú, para facilitar actos de corrupción, nos referimos a las *addendas* o modificaciones de las condiciones del contrato original. Otro aspecto interesante es que esta norma española no deja al criterio de los entes conformantes de la organización estatal el cumplimiento de sus artículos, sino que dispone en su artículo 9⁴⁵ que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno será la entidad que controle el cumplimiento de las obligaciones dictadas por esta ley; así también en el artículo 10 de esta norma se dispone la creación de un Portal de la Transparencia “que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información” estatal de relevancia, esto también implica una mejora porque a veces dicha información está muy dispersa o es difícil encontrarla en el ciberespacio, y más

b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

c) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.

f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

g) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.

h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.

i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente.

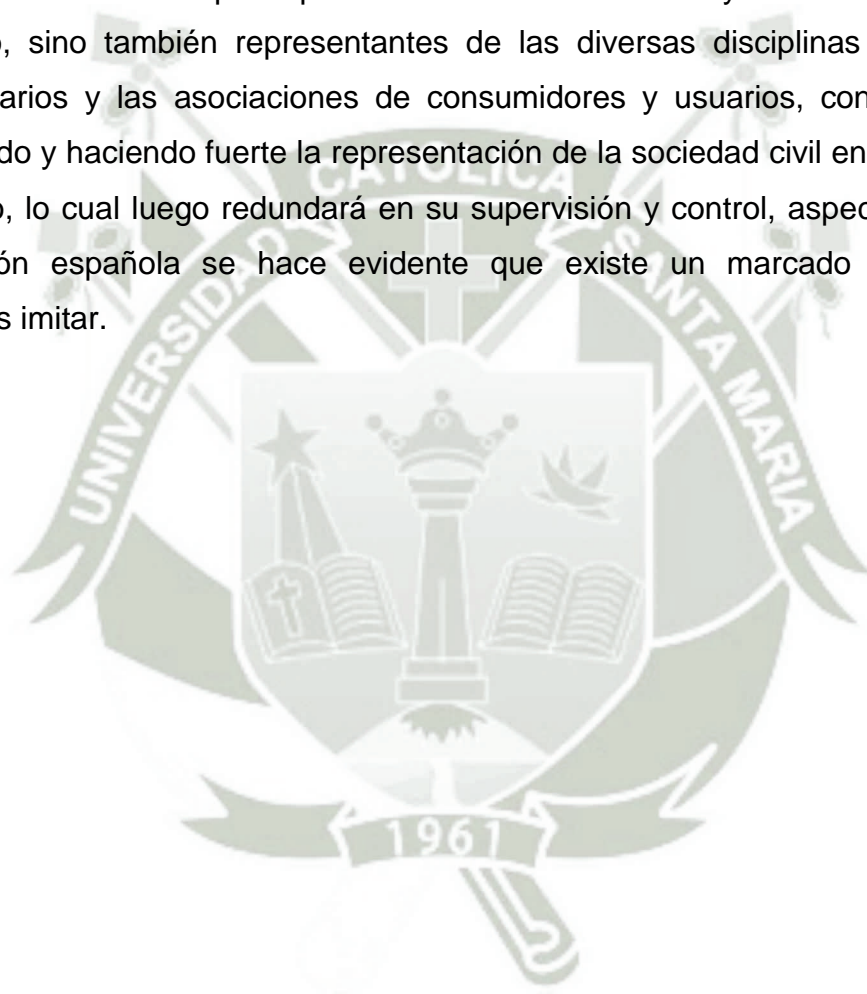
2. Los sujetos mencionados en el artículo 3 deberán publicar la información a la que se refieren las letras a) y b) del apartado primero de este artículo cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública. Asimismo, habrán de publicar la información prevista en la letra c) en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública.

3. Las Administraciones Públicas publicarán la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.”.

⁴⁵ Ley 19/2013, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de España: “Artículo 9. Control.

1. El cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones contenidas en este capítulo será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (...)”.

difícil aún hacer el seguimiento sobre las actualizaciones, en cambio con este Portal se entiende que los datos se encuentran allí sistematizados. En cuanto al tema de gobierno abierto son diversas también las directivas que se han promovido al respecto, estando vigente en la actualidad el “III Plan de Acción de España 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto” el cual, ya habiendo cumplido los niveles previos de gobierno electrónico, se ha fijado como objetivo el de impulsar la participación y el diálogo de las instituciones y la sociedad civil con el Estado; a su vez está también dispuesto que en el desarrollo, mejoramiento y ejecución de este Plan participen no solo las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, sino también representantes de las diversas disciplinas académicas universitarias y las asociaciones de consumidores y usuarios, con esto se va integrando y haciendo fuerte la representación de la sociedad civil en los actos de gobierno, lo cual luego redundará en su supervisión y control, aspecto que en la legislación española se hace evidente que existe un marcado énfasis que debemos imitar.



CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE VINCULAN AL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LA LUCHA CONTRA LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN.

- 1.- LA PREVENCIÓN DEL CRIMEN COMO COMPONENTE DEL DERECHO PENAL.
- 2.- PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁREA INSTITUCIONAL QUE VINCULE AL GOBIERNO ELECTRÓNICO CON LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN.
 - 2.1.- CREACIÓN DE UN MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN SOCIAL.
 - 2.2.- OBLIGATORIEDAD DEL USO DEL DNI ELECTRÓNICO POR PARTE DE TODOS LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL PERÚ.
 - 2.3.- OBLIGATORIEDAD DE SISTEMAS DE IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA PARA REGISTRAR VISITAS A FUNCIONARIOS PÚBLICOS.
 - 2.4.- INTEROPERABILIDAD ENTRE ENTES DE ESTADO.
- 3.- PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁREA TRANSPARENCIA QUE VINCULE AL GOBIERNO ELECTRÓNICO CON LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN.
 - 3.1.- CREACIÓN DE UN PORTAL ÚNICO DE DATOS ABIERTOS CON INFORMACIÓN OBLIGATORIA PROVENIENTE DE TODA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
 - 3.2.- HABILITACIÓN Y/O ACCESIBILIDAD DE UNA CUENTA PRESUPUESTARIA ÚNICA POR ENTIDAD CON INFORMACIÓN EN TIEMPO REAL.
 - 3.3.- SUBASTAS ELECTRÓNICAS: SOFTWARE PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL.
 - 3.4.- SOFTWARE DE AUDITORIA FORENSE PREVENTIVA.
- 4.- PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁREA PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE VINCULE AL GOBIERNO ELECTRÓNICO CON LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN.
 - 4.1.- APLICATIVOS MÓVILES ANTICORRUPCIÓN.
 - 4.2.- PROGRAMAS EDUCATIVOS DE INFOALFABETIZACIÓN.
- 5.- PROPUESTA DE RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS POR LA INFORMACIÓN FALSA O TARDÍA SUBIDA A LOS PORTALES Y APLICATIVOS MÓVILES DEL ESTADO.

1.- LA PREVENCIÓN DEL CRIMEN COMO COMPONENTE DEL DERECHO PENAL.

El Derecho Penal es una de las ramas más complejas dentro del mundo del Derecho, pero no por ello deja de ser una disciplina hermosa y trascendente que conlleva incluso meditaciones de orden filosófico y sociológico; desde la aparición de la humanidad el hombre se ha visto sometido a una serie de vicisitudes y desafíos que han servido para probar su valor y demostrar que con su inteligencia y tenacidad puede superar todas las contingencias, eso nos ha hecho reyes del mundo en un sentido figurado, porque lo hemos transformado hasta sentirnos cómodos, aunque aún no del todo satisfechos. Empero, no siempre los seres humanos han actuado con prudencia y con razón, en todas las sociedades primitivas, civilizadas y hasta la actualidad, el hombre, sea por el motivo que fuere, ha roto las reglas de convivencia pacífica y ha cometido actos de conducta antisocial que ha implicado un daño abstracto a la comunidad en que vive (por el rompimiento de la paz y el orden imperante) y un daño concreto a terceros (por el daño moral o material efectuado al agraviado); es ahí donde surge la necesidad impostergable de un Derecho Penal que sirva como agente de castigo antes las conductas antisociales caracterizadas jurídicamente como delitos, y que sirva también como agente represor de futuras conductas delictivas a través de la amenaza de la sanción penal. Por supuesto que hablamos desde hace buen tiempo de un Derecho Penal juicioso, razonable, de sólidos principios jurídicos y que para llegar a esa sanción requiere de procedimientos ciertos y predeterminados en donde, por ejemplo, el derecho a la defensa y la doble instancia estén garantizados, por ello ha pasado al olvido y al registro histórico la “Ley del Talión” y la venganza como castigo, y por eso ahora podemos hablar, como lo decía Francisco Muñoz Conde, de una Ciencia del Derecho Penal⁴⁶.

⁴⁶ “El panorama actual de la ciencia del derecho penal aparece dividido en dos grandes ramas o tendencias que, simplificando un poco, se pueden denominar criminológica y juridicodogmática. La orientación criminológica se ocupa del delito como fenómeno social y biopsicológico, analizando sus causas y proponiendo remedios para evitarlo. La orientación jurídica estudia el delito como un fenómeno jurídico regulado y previsto por normas jurídicas que hay que interpretar y aplicar. La primera orientación se sirve, en su investigación, de métodos sociológicos o antropológicos según el carácter social o individual de su enfoque o de ambos conjuntamente. La orientación jurídica emplea un método tecnicojurídico o dogmático que sirve para interpretar y sistematizar las normas jurídicas que se refieren al delito y a sus consecuencias.”. MUÑOZ CONDE, Francisco. **INTRODUCCIÓN AL DERECHO PENAL**. Segunda edición. Editorial B de F. Buenos Aires, 2001. p. 163.

Ahora bien, la razón de que el Derecho Penal moderno sea tan vigoroso en la actualidad no se debe solo a la científicidad y rigurosidad que ha alcanzado, sino a otro factor que es necesario comprender: la compleja evolución social, en efecto ya no hablamos de sociedades primitivas de carácter predominantemente agrícola en donde el delito (aunque no se quiera admitir) no estaba masificado y la presión social era fuerte sea por la sanción o por el miedo, hoy en día tenemos naciones grandes con una variedad casi infinita de actividades, instrumentos y relaciones sociales que, estamos seguros, hacen difícil la persecución del delito cuya ocurrencia es ahora masiva e irrefrenable haciendo evidente que los controles penales postdelictuales no están cumpliendo su finalidad. Lo que es cierto también es que la actividad delictual ha evolucionado al mismo ritmo que lo han hecho las comunidades humanas, por ejemplo: si prohibimos la droga y ampliamos la supervisión sobre las vías de transporte los narcotraficantes buscan nuevas formas de burlar estos controles, si la sociedad se informatiza y empieza a usar mecanismos electrónicos de comercio los delincuentes buscan burlar los mecanismos de seguridad digital apropiándose de dinero de manera fraudulenta, si la masa de funcionarios públicos crece y se desenvuelve en un clima donde la corrupción es una forma de actuar común y los controles son débiles lo que permite la impunidad la corrupción crecerá y se volverá sistémica, etc. Ante esta situación donde el delito se está expandiendo a niveles críticos, la sociedad y los medios de comunicación reclaman y exigen un Derecho Penal menos flexible, con menos beneficios penitenciarios, con penas más severas, en suma un Derecho Penal más duro; posición que nosotros también suscribimos aunque admitimos que esta no es la oportunidad para sustentarla.

Lo que si nos parece importante es sustentar cómo la prevención del delito forma parte de la discusión del derecho penal, lo cual a su vez dará fundamento teórico a nuestra pretensión práctica de que los delitos de corrupción pueden ser contrarrestados más eficazmente desde su prevención; es aquí donde cabe una aclaración muy pertinente, no nos referimos a la prevención en su sentido dogmático relacionado con la finalidad de la pena, en este caso conocemos las teorías vigentes que indican, por ejemplo, que la *prevención general* tiene que ver con la imposición de la pena con la finalidad de disuadir a la comunidad de

cometer nuevos delitos negando la posibilidad de cualquier impunidad, a lo que Claus Roxin llama teoría de la amenaza penal⁴⁷; mientras que en la *prevención especial* la fuerza de la sanción está dirigida al autor, a fin de conminarlo a que no vuelva a cometer más delitos, por tanto la pena cumple aquí también una función resocializadora⁴⁸. Nuestras meditaciones van mucho más allá de estas teorías, lo que queremos decir es que las prevenciones generales y especiales reducen el Derecho Penal al ámbito de la ocurrencia del crimen cuando en realidad la exigencia que debe hacerse a esta disciplina es que dirija su mirada hacia atrás, hacia antes de la ocurrencia del crimen, hacia su verdadera anticipación y, en consecuencia, hacia su real disuasión; a esto con mucha razón Antonio García Pablos de Molina le llama “efecto disuasorio indirecto”:

“[se] entiende también por prevención el efecto disuasorio mediato, indirecto, perseguido a través de instrumentos no penales, que alteran el escenario criminal modificando alguno de los factores o elementos del mismo (espacio físico, diseño arquitectónico y urbanístico, actitudes de las víctimas, efectividad y rendimiento del sistema legal, etc.). Se pretende así, poner trabas y obstáculos de todo tipo al autor en el proceso de ejecución del plan criminal mediante una intervención selectiva en el escenario del crimen que "encarece", sin duda, los costes de éste para el infractor (vg. incremento del riesgo, disminución de beneficios, etc.), con el consiguiente efecto inhibitorio.”⁴⁹,

⁴⁷ “Esta doctrina, al querer prevenir el delito mediante las normas penales, constituye fundamentalmente una teoría de la amenaza penal. Pero constituye asimismo, por la acción de su efecto, necesariamente una teoría de la imposición y de la ejecución de la pena, puesto que de esto depende la eficacia de su amenaza.”. ROXIN, Claus. **DERECHO PENAL PARTE GENERAL. TOMO I: FUNDAMENTOS, LA ESTRUCTURA DE LA TEORÍA DEL DELITO**. Editorial Civitas, Madrid, 1997. p. 90.

⁴⁸ “En tanto la teoría preventivo especial sigue el principio de resocialización, que entre sus partidarios se encuentra hoy en primer plano, sus méritos teóricos y prácticos resultan evidentes. Cumple extraordinariamente bien con el cometido del Derecho penal en cuanto se obliga exclusivamente a la protección del individuo y de la sociedad, pero al mismo tiempo quiere ayudar al autor, es decir, no expulsarlo ni marcarlo, sino integrarlo; con ello cumple mejor que cualquier otra doctrina las exigencias del principio del Estado social. Al exigir un programa de ejecución que se asienta en el entrenamiento social y en un tratamiento de ayuda, posibilita reformas constructivas y evita la esterilidad práctica del principio de retribución.”. *Ibidem*, p. 87.

⁴⁹ GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **LA PREVENCIÓN DEL DELITO EN UN ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO**. En: **ESTUDIOS PENALES Y CRIMINOLÓGICOS**. Número 15. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1992. p. 83.

Entonces, si el efecto disuasorio indirecto se puede llevar a cabo con instrumentos no penales ¿cómo podemos afirmar que su estudio corresponde al campo del Derecho Penal? Nosotros creemos que el Derecho Penal no puede ser una disciplina estrecha que solo contemple la comisión del delito y las medidas de seguridad a imponer, esto por lo menos por algunas razones sencillas de entender: en primer lugar, el Derecho Penal sí puede ir más atrás de la ocurrencia del delito, lo hace continuamente cuando investiga y sanciona por ejemplo los actos preparatorios aún cuando el delito no se haya consumado; en segundo lugar, como venimos señalando el delito se ha masificado y su ocultamiento en determinadas tipologías se ha vuelto más complejo (por ejemplo los delitos de corrupción, lavado de activos, etc.), por ende no podemos suponer que ante este estado de cosas el Derecho Penal permanezca inmóvil sin ampliar sus horizontes; en tercer lugar, es justamente la disciplina penal la que puede y debe efectuar mejores diagnósticos sobre la previsión del crimen, esto en relación con la peligrosidad y el riesgo que significan cierto tipo de delitos y su impacto en la sociedad, de hecho no hay otra especialidad jurídica que pueda hacer esta labor de pronóstico⁵⁰ de mejor manera que el Derecho Penal. La importancia que las naciones latinoamericanas le asignan a este tipo de prevención es muy limitada, se elige el camino fácil (ligado a la presión mediática) de darle severidad a los preceptos legales existentes en vez de dictar políticas gubernamentales destinadas a su real prevención; en este marco existen en la legislación supranacional unas interesantes directivas que es menester mencionar, se trata de las Directrices para la prevención del delito, adoptadas mediante Resolución 2002/13 por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, en cuya Apartado 1 puede leerse de forma introductoria lo siguiente:

“1.- Hay indicios claros de que las estrategias de prevención del delito bien planificadas no solo previenen el delito y la victimización, sino que también promueven la seguridad de la comunidad y contribuyen al desarrollo sostenible de los países. Las políticas responsables y eficaces de prevención del delito mejoran la calidad de la vida de todos los ciudadanos. Producen beneficios a largo plazo al reducir los costos relacionados con el

⁵⁰ Conocimiento anticipado de algún suceso.

sistema formal de justicia penal, así como otros costos sociales resultantes de la delincuencia. La prevención del delito ofrece oportunidades para aplicar un enfoque más económico a los problemas de la delincuencia. En las presentes directrices se esbozan los elementos necesarios para una prevención eficaz del delito.”.

Si bien esta Directiva describe varios enfoques dirigidos a la prevención del delito, por ejemplo el relativo al bienestar de las personas, la modificación de las condiciones de vida y la prevención de la reincidencia, debemos poner de relieve el enfoque descrito en su apartado 6 inciso c) que propone: *“Prevenir los delitos reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales (prevención de situaciones propicias al delito)”.* En nuestra legislación nacional también tenemos algunas normas de relevancia penal que establecen medidas de prevención anteriores a la ocurrencia de un delito, téngase en cuenta por ejemplo la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 3377-2016-MP-FN, que Aprueba el Reglamento de las Fiscalías de Prevención del Delito, y que regula de manera concreta y suficiente la actuación fiscal en esta materia definiendo en su artículo 13 que el procedimiento preventivo como aquel que *“tiene como finalidad el inicio de las acciones destinadas a evitar posibles conductas delictivas, exhortando y recomendando la observancia de la normativa vigente vinculada con las diferentes actividades económicas, sociales, culturales y otras.”*, esta actividad fiscal puede ser iniciada de oficio, a pedido de parte o por denuncia de cualquier entidad pública o privada. Por otro lado tenemos la Resolución SBS N° 2660-2015, Reglamento de Gestión de Riesgos de Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo, de mayo del 2015, que establece varias medidas a efecto de estar atentos ante los actos que pueden conducir al delito de lavado de activos, norma por ejemplo que establece (entre otros aspectos) un procedimiento de detección y reporte de *“operaciones sospechosas”* y que impone que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones sea la entidad que ejecute la supervisión y demás acciones contenidas en dicha ley. En los casos mencionados hablamos, primero, de disposiciones de

carácter penal que no se relacionan, aún, con el delito cumplido sino con su anticipación, con su prevención; segundo, que estas medidas penales pueden confundirse a veces con disposiciones de carácter administrativo pero que no lo son *strictu sensu*, ya que su finalidad no es servir al ciudadano a través de una acción estatal directa, sino de lo que se trata es de prevenir conductas dolosas relacionadas con el Estado como sujeto activo o pasivo; y, tercero, todas estas medidas están relacionadas con la peligrosidad de la acción vigilada, es el riesgo lo que determina la activación de las medidas especiales de supervisión y control, por ejemplo la probabilidad de un incendio en un centro comercial por negligencia funcional, o el incremento patrimonial por “blanqueamiento” de dinero, o la corrupción sistémica de los funcionarios públicos, son delitos que pueden supervigilarse pese a su dificultad y que merecen un control estatal y social más estricto justamente por el riesgo que significan y por el daño probable que podrían infligir a la sociedad. En este sentido, si bien el Derecho Penal resulta más amplio de lo que imaginamos bien merece la pena su estudio porque así no perdemos de vista que la auténtica finalidad de la facultad punitiva asignada al Estado no es sólo la de imponer castigos sino la de evitar que el delito ocurra; Santiago Mir Puig dice al respecto, como conclusión a sus reflexiones sobre si *“¿pertenecen al derecho penal las medidas predelictuales?”*, que: *“podría afirmarse que el derecho penal es el conjunto de normas jurídicas que asocian al delito, cometido o de probable comisión, penas o medidas de seguridad (postdelictuales y predelictuales). ...La pena no sólo es, pues, el concepto central de nuestra disciplina, sino que su presencia es siempre el límite de lo que pertenece a ella.”*⁵¹, reposicionamiento del Derecho Penal con el que estamos plenamente de acuerdo.

Ahora bien, antes de efectuar nuestras propuestas concretas relativas a las políticas gubernamentales relacionadas con el gobierno electrónico y que pueden servir para luchar contra la corrupción, debemos hacer algunas precisiones importantes: en primer lugar, en el cuerpo general del presente estudio hemos podido entender que el gobierno electrónico no implica solamente la provisión de servicios estatales mediante medios digitales sino que su alcance se extiende

⁵¹ MIR PUIG, Santiago. **INTRODUCCIÓN A LAS BASES DEL DERECHO PENAL: CONCEPTO Y MÉTODO**. Segunda edición. Editorial B de F, Buenos Aires, 2003. p. 16.

incluso a los mecanismos de control social y participación ciudadana, y por lo tanto nuestras propuestas se inscriben dentro de ese amplio marco conceptual; en segundo lugar, nosotros no solo citaremos nuestras propuestas enumerándolas sino que también las describiremos pese a que ya hemos fundamentado en nuestro marco teórico ampliamente al respecto, lo que sí nos queda claro es que cada uno de nuestras propuestas merecerían su propio curso investigativo, y por ello es probable que nuestros colegas y lectores se animen a seguir el estudio aquí propuesto; en tercer lugar, pese a nuestras aspiraciones de poder presentar los resultados de nuestra investigación a las oficinas descentralizadas del Poder Legislativo en nuestra ciudad, sobre todo en aquellas que corresponda a nuestros representantes congresales, somos conscientes que todas nuestras propuestas no podrán aprobarse ni al mismo tiempo ni en el mismo paquete legislativo, decimos esto no por la impropiedad de las propuestas sino porque sabemos cómo trabaja el Poder Legislativo y conocemos que, pese a que su función es eminentemente de producción normativa, el aspecto político y la falta de consensos priman muchas veces por encima del raciocinio y la necesidad; en cuarto lugar, siendo como ya se ha dicho el gobierno electrónico un tema muy amplio hemos decidido centrarnos en tres ejes temáticos, cada uno de ellos con propuestas específicas, a saber: institucionalidad, transparencia y participación ciudadana; lo interesante de estas áreas temáticas es que siendo distintos entre sí y requiriendo esfuerzos programáticos diferentes, juntas conforman un desarrollo integral y completo del gobierno electrónico en todas sus fases, de modo que podemos sentirnos satisfechos al respecto.

2.- PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL AREA INSTITUCIONAL QUE VINCULE AL GOBIERNO ELECTRÓNICO CON LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN.

2.1.- CREACIÓN DE UN MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN SOCIAL.

Es urgente y necesario que en nuestro país se cree un Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación Social, esto para que sirva como un ente articulador y promotor de las políticas de gobierno electrónico y gobierno abierto que, conforme hemos visto en este trabajo, son diversas y contienen numerosas variantes, muchas de ellas ya implementadas y otras por aplicarse, pero definitivamente útiles. Nuestro Estado parece anclado al pasado puesto que no ha sabido asumir con decisión los desafíos y oportunidades que presenta las múltiples aplicaciones del gobierno electrónico y las TICs, no solo no tenemos un Ministerio sobre este rubro como lo poseen otros países (conforme hemos dado cuenta) sino que menos aún tenemos siquiera un Viceministerio, lo que demuestra claramente el abandono y la postergación que viene mereciendo esta materia a nivel de política estatal. Recién el 17 de noviembre del 2017, es decir hace unos días cuando esta investigación ya estaba en sus páginas finales, la Presidencia del Consejo de Ministros remitió al Poder Legislativo el Proyecto de Ley 2144/2017-PE que propone modificar la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a efecto, entre otras cosas, de incluir recién dentro del ámbito de sus competencias “planear, supervisar, evaluar, normar y fomentar el uso y desarrollo en Tecnologías de la Información y la Comunicación”, asimismo este proyecto propone un cambio de rótulo: de llamarse Ministerio de Transportes y Comunicaciones se llamaría ahora “Ministerio de Transportes y Tecnologías de la Información y la Comunicación”, esto es solo un acomodo gramatical ya que no representa en sí mismo una reflexión del verdadero alcance de las TICs y lo afirmamos de esta manera rotunda ya que en todo el proyecto de ley no se menciona en absoluto las expresiones de gobierno electrónico y gobierno abierto, entonces ¿para qué quieren modificar el nombre de dicho Ministerio para incluir a las TICs si su aporte principal a las políticas de Estado (es decir el gobierno electrónico y el gobierno

abierto, no está considerado? Esto es completamente absurdo, lo mismo podemos decir de la propuesta, incluida también en este proyecto de ley, de crear un Despacho Viceministerial de Tecnologías de la Información y la Comunicación, es decir queda claro que por lo menos vamos a tener un Viceministro de las TICs. En fin, al haber recibido el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República este proyecto de ley, lo habrá derivado a la Comisión respectiva para que sea discutido y eventualmente aprobado y posteriormente pase al pleno para su discusión final y eventual aprobación o rechazo, lo cierto es que estos procedimientos llevan tiempo y están sometidos a la coyuntura y las urgencias políticas y también, como ya adelantamos, a los consensos que puedan lograrse, con todo nosotros seguiremos exponiendo que se hace necesario la creación de un verdadero Ministerio de las TICs con objetivos y contenidos propios y que no sean una mezcla chapucera y forzada que le resten seriedad a una temática tan amplia como imprescindible en un Estado moderno y conectado. Por último en esta parte, nuestra propuesta de creación de un Ministerio de las TICs sirve como soporte central a varias de las demás propuestas que efectuaremos en adelante, de hecho como hemos podido ver en el caso nacional y las experiencias comparadas cuando no hay un ente rector de rango ministerial que pueda promover las políticas gubernamentales de las TICs y el gobierno electrónico para todo el Estado, esto se queda en directivas de buenas intenciones pero sin carácter vinculante, cuestión que parece que ha estado pasando en nuestro país y que debemos evitar.

2.2.- OBLIGATORIEDAD DEL USO DEL DNI ELECTRÓNICO POR PARTE DE TODOS LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL PERÚ.

El Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNle) es un documento de identificación personal que tiene características especiales como las de: contar con sistemas de seguridad y encriptado de datos, diseños sensibles a la luz ultravioleta y, lo más importante, un microchip que permite leer y almacenar información personal de usuario (como la firma digital, datos biométricos, datos personales, etc.) que lo convierte no solo en una tarjeta de identificación (como el DNI convencional) sino en una tarjeta inteligente (Smart Card). Actualmente el uso del DNI electrónico no es obligatorio en el Perú, motivo por el cual los

ciudadanos todavía no lo solicitan pese a que está vigente su trámite en las oficinas del Registro de Identificación y Estado Civil (RENIEC), y mas bien optan por solicitar duplicados del DNI tradicional; se señala que el carácter facultativo de la tramitación del DNle se debe a que el promedio de la población no estaría preparada para un documento digital que lo obligaría a cambiar sus hábitos de identificación y de tramitación de servicios ante el estado, sin embargo nosotros creemos que este argumento es errado puesto que esta es mas bien una época de inmersión digital y de empoderamiento a través de los recursos tecnológicos, mas bien lo que en el fondo demuestra este argumento es que la Administración Pública no está debidamente implementada de una adecuada infraestructura a nivel de terminales lectores de tarjetas Smart Card (osea los DNle) y de soporte informático que permita su lectura inmediata, al parecer solo el Ministerio de Salud, el Programa Nacional de Becas (PRONABEC) y el Programa Pensión 65 han anunciado que puede usarse este documento en algunas de sus dependencias. Según el propio RENIEC, el DNle puede servir: para acreditar la identidad, para efectuar una firma digital, para una verificación biométrica dactilar, para realizar el voto electrónico (cuando este se implemente), para solicitar servicios en entidades públicas o privadas, entre otros; RENIEC también informa en su página web que con el DNle un usuario ya puede obtener información inmediata relativa a: certificados de inscripción, certificados digitales, copias certificadas, entre otros.

Nuestra propuesta de plantear la obligatoriedad del uso del DNI electrónico a todos los funcionarios integrantes de la Administración Pública en el Perú parte de dos sencillas premisas: primero, que el funcionario público peruano es un trabajador estatal que, se entiende, es un personal capacitado y competente que le permite ser integrante precisamente de la Administración estatal, así es que mal podría decirse que no estaría preparado para asimilar las ventajas y usos del DNle; segundo, así como el funcionario público ejerce una serie de privilegios y beneficios, siendo el primero de ellos un sueldo digno y estable (que supera el sueldo mínimo) que es pagado por todos los peruanos a través de sus impuestos y productividad, así también tienen deberes y exigencias propias de su función, una de ellas debería ser la tramitación obligatoria de un DNle. Ahora bien, la utilidad de esta propuesta consiste en que si vamos a construir un gobierno

electrónico eficiente que alcance sus diferentes fases y que sea transparente en la rendición de cuentas y permita el control social, necesitamos que los funcionarios públicos que la integran estén debidamente identificados con un documento seguro y único que permita llevar un registro de su presencia en actuaciones que correspondan a su actividad funcional, por eso en este sentido el trámite de un DNle y su registro en horario de trabajo no implica una vulneración de la libertad de tránsito o de su derecho a la intimidad de los servidores públicos, sino que es una exigencia propia de la función que es necesario implantar en estos tiempos de corrupción generalizada y sistémica. En este sentido la ciudadanía necesita saber, mediante el uso del DNle como una fuente de registro de asistencia inequívoco por su naturaleza digital, el periodo de actividad diaria, semanal, mensual y anual que tiene el funcionario público en su puesto de trabajo; esto permitirá luego cotejar no solo la productividad del servidor público sino también la probable interrelación que tenga con terceros, conforme hemos de ver en nuestra siguiente propuesta.

2.3.- OBLIGATORIEDAD DE SISTEMAS DE IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA PARA REGISTRAR VISITAS A FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

La Contraloría General de la República informó que durante el periodo 2009-2013 más de 48 mil funcionarios conformantes del Estado peruano estuvieron involucrados en casos de corrupción⁵², ahora bien ¿qué porcentaje de este número fue tentado de aceptar e incurrir en actos de corrupción en su propio puesto de trabajo, es decir en las mismas oficinas o despachos de la Administración Pública? No hay cifras oficiales al respecto pero mediáticamente sabemos que es una frecuencia bastante alta, ahora aun así no lo fuera, si la

⁵² “Más de 48.000 funcionarios estuvieron involucrados en presuntos casos de corrupción en cinco años, informó este miércoles el contralor general de la República, Fuad Houry, al indicar que en diferentes regiones del país se detectaron responsabilidades civiles, penales y administrativas.

La cifra es producto de las 11.619 acciones de control realizadas en diferentes entidades y niveles de gobierno, entre los años 2009 y 2013, para verificar si los responsables de administrar los recursos públicos en diferentes zonas del país lo hicieron de forma adecuada o hubo un mal uso de ellos, precisó.”. En: **CORRUPCIÓN EN PERÚ INVOLUCRÓ A MÁS DE 48.000 FUNCIONARIOS DURANTE CINCO AÑOS**. Portal AMÉRICA ECONOMÍA. Disponible en internet (actualizado al 20 de noviembre del 2017): <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/corrupcion-en-peru-involucro-mas-de-48000-funcionarios-durante-cinco-anos>

recurrencia en el acto que da origen a la corrupción sucediera en sede estatal en un porcentaje mediano o bajo, aun así debiéramos hacer algo para impedir que eso suceda. Nuestra propuesta consiste en implementar unos sistemas de identificación electrónico que sirva como registro de visitas sustituyendo así a los cuadernos de registro, estos últimos por obsoletos y fácilmente manipulables. Esos sistemas de identificación electrónico tienen por virtud el de permitir el registro automático de la visita, sea un particular u otro funcionario, simplemente ingresando en el lector de tarjetas el DNI electrónico o el DNI convencional; asimismo, posterior a este registro esta información se sube al ciberespacio (puede ser una página web o un Portal específico) de forma automática, ordenada y cronológica, extendiéndose así un archivo de visitas *on line* y en tiempo real de libre acceso por la comunidad en general.

Con esto buscamos un nivel de atención mayor y, por ende, una presión más efectiva, sobre la actuación de los funcionarios públicos, sobre quienes lo visita y el tiempo que permanecen juntos en sede estatal; el sentido común nos dice que los actos preparatorios en los casos de corrupción se suceden en los despachos de los funcionarios públicos, esto es así porque: (1) el funcionario hace uso de su autoridad para hacer saber a los particulares que sin su mediación el acto corrupto sería imposible; (2) el interesado en obtener un beneficio ilícito de un funcionario lo busca e insiste en una reunión para que le pueda explicar los pormenores del acuerdo y, sobre todo, el beneficio que la autoridad obtendrá; (3) en lo general, para que el funcionario público pueda llevar a cabo el acto corrupto requiere de información, material, bienes, acceso, documentación, normas legales especiales, etc., que solo se encuentran en su despacho, motivo por el cual las reuniones de coordinación se siguen llevando a cabo en oficinas estatales; y (4) si bien una medida como esta no impide que funcionarios y terceros se reúnan en un lugar que no corresponda al campo de la Administración Pública, por lo menos con esta medida habremos limitado y disminuido el riesgo que, conforme a la teoría de la prevención que hemos estudiado, puede y debe involucrar también al ambiente de trabajo aumentando el riesgo para los funcionarios corruptos y aumentando también el control social.

2.4.- INTEROPERABILIDAD ENTRE ENTES DE ESTADO.

No hace más de dos meses, aproximadamente en setiembre de este año 2017, unos familiares en la provincia de Ilo, departamento de Moquegua, requirieron la partida de defunción de una persona que había vivido casi toda su vida en dicha localidad, fueron a la RENIEC y les dijeron que dicha partida no se encontraba allí porque el había fallecido en Arequipa y dado que el sistema no estaba interconectado para esos casos tenían que solicitarlo en esta ciudad; entonces mis familiares viajaron hacia aquí y se dirigieron a la RENIEC central y ahí les dijeron que el difunto había fallecido en el distrito de Cerro Colorado y que como el sistema no estaba interconectad para esos casos tenían que tramitarlo ahí. En efecto fuimos a la Municipalidad de Cerro Colorado y luego de pagar la tasa correspondiente nos entregaron la Partida de Defunción en cuestión de minutos, quizás segundos; ante esta rapidez preguntamos si dichos documentos estaban digitalizados y nos respondieron afirmativamente, pero por lo mismo dijimos que habríamos podido tramitarlo en la ciudad de Ilo, pero nos dijeron que no porque el sistema no estaba interconectado. Esta anécdota real y actual sucedida al autor y sus familiares grafica la forma en la que trabaja el Estado peruano, con aparente eficiencia para utilizar las TICs en el campo de la Administración Pública pero solo en las fases iniciales de lo que corresponde a un gobierno electrónico, esto porque sus fases más avanzadas, que es por ejemplo la que se refiere a la interoperabilidad, no se encuentra implementada; en ese sentido también nos encontramos atrasados en comparación a otras realidades. Esta situación es más increíble si tenemos en cuenta que desde el 2011 contamos con legislación que buscaba promover la interoperabilidad estatal, hablamos del Decreto Supremo N° 083-2011-PCM, que Crea la Plataforma de Interoperabilidad del Estado - PIDE, vigente desde octubre del 2011, y cuyo artículo primero la define como una “infraestructura tecnológica que permite la implementación de servicios públicos por medios electrónicos y el intercambio electrónico de datos, entre entidades del Estado a través de Internet, telefonía móvil y otros medios tecnológicos disponibles.”. Pese a ello, y conforme al ejemplo personal expuesto, vemos que dicha interoperabilidad todavía no está disponible a niveles aceptables; si eso sucede con una partida de defunción, que es un instrumento muy usual, ¿qué sucederá con otros documentos e instrumentos de mayor

dificultad o relevancia?. Al respecto el especialista en TICs Ing. Ricardo Ruiz Guevara señalaba que al 2015 de las 2 mil entidades del Estado (nosotros creemos que son más) solo 57 de ellas utilizaban la Plataforma de Interoperabilidad del Estado⁵³. Más recientemente se promulgó el Decreto Legislativo N° 1246, Que Aprueba Diversas Medidas de Simplificación Administrativa, cuya entrada en vigencia fue el 11 de noviembre del 2016, y que plantea también la interoperabilidad entre entidades de la Administración Pública, empero con nuestro ejemplo tan reciente vemos que esta norma ha seguido el mismo camino del Decreto Supremo N° 083-2011-PCM que crea la PIDE, es decir un camino muy lento y tortuoso. Nuestra intención con una correcta implementación de la interoperabilidad estatal es lograr que los servicios que brinda el Estado sean más rápidos, accesibles a los ciudadanos, automatizados, y sencillos, con lo cual la intermediación humana y burocrática (exceso de trámites) se limita y, por ende, evitamos la posibilidad de la microcorrupción, seguimos así cumpliendo el postulado de la prevención penal predelictual que señala que hay que evitar el riesgo de la ocurrencia del delito cerrando las opciones y evitando las tentaciones; así también la microcorrupción generalmente conduce posteriormente a la macrocorrupción, por eso si evitamos lo micro entonces lo macro será más visible e identificable, y eventualmente debería desaparecer por su visibilidad y por el control social.

⁵³ “Mencionó el caso de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) -que opera desde el año 2011-, la cual es utilizada sólo por 57 de las más de 2.000 entidades del Estado, y ofrece 819 servicios, que corresponden a procedimientos administrativos de las entidades (Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA), los cuales se estima que sobrepasan los veinte mil (20.000) a nivel nacional. “Como se ve, existen algunos avances, pero son aún insuficientes”, declaró.”. En: **INTEROPERABILIDAD EN EL ESTADO: UN LARGO CAMINO POR RECORRER**. Portal Web América Sistemas. Noticiero Digital N° 861. Disponible en internet (actualizado al 20 de noviembre del 2017): <http://www.americasistemas.com.pe/interoperabilidad-en-el-estado-un-largo-camino-por-recorrer/>

3.- PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL AREA TRANSPARENCIA QUE VINCULE AL GOBIERNO ELECTRÓNICO CON LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN.

3.1.- CREACIÓN DE UN PORTAL ÚNICO DE DATOS ABIERTOS CON INFORMACIÓN OBLIGATORIA PROVENIENTE DE TODA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Actualmente existe en el Perú un denominado Portal Nacional de Datos Abiertos (<http://www.datosabiertos.gob.pe>), desarrollado y administrado por la Secretaria de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, el mismo que se encuentra completamente desordenado, poco implementado y muy deficiente en información relevante en cuanto a materia presupuestal o de gasto, que es donde el control social ciudadano puede ejercerse de manera más activa para luchar contra la corrupción; lo que hay en este Portal es información actualizada pero muy dispersa e irrelevante, por ejemplo en el caso de la Municipalidad de Lima los últimos datasheet subidos al Portal se refieren al “Ingreso Diario de Volúmenes (TM) de Productos al Gran Mercado Mayorista de Lima”, en el caso del Ministerio de Economía no hay ninguna información proporcionada por esta entidad, y a realizar una búsqueda y colocar “arequipa” tenemos que no hay ningún resultado óptimo que permita inferir que nuestra Región ha colocado datos abiertos relevantes en este portal; en suma todos estos ejemplos son ilustrativos de que este Portal esta inoperativo y que no cumple con la definición de datos abiertos que consiste en la divulgación de datos relevantes que sirvan al ciudadano a conocer y fiscalizar lo que hacen los funcionarios públicos con los recursos que administran, la divulgación de datos de baja calidad justamente dificultan el control social y facilitan el secretismo que lleva a la corrupción. En este sentido sabemos que existe una Carta Internacional de Datos Abiertos, que fue suscrita inicialmente en junio del 2013 por los países miembros del G8 y varias organizaciones relacionadas con las TICs e Internet y que posteriormente ha recibido la adhesión de otros países, en cuyo séptimo postulado puede leerse claramente que: “Los datos abiertos pueden ayudar a mejorar el flujo de información dentro de los gobiernos y entre ellos, y hacen que las decisiones y procesos de gobierno sean más transparentes. Una mayor transparencia

promueve la rendición de cuentas y la buena gobernanza, enriquece el debate público y ayuda al combate contra la corrupción.”. Es cierto, entonces, que los datos abiertos nos pueden ayudar a luchar contra la corrupción, y también es verdad que a veces es difícil distinguir que datos abiertos son relevantes para este objetivo y cuales no, pero para esto esta Carta ha establecido varios principios que pueden ayudar a esa necesaria sistematización, esto es que los datos abiertos deben ser:

- “1. Abiertos por Defecto.
2. Oportunos y Exhaustivos.
3. Accesibles y Utilizables.
4. Comparables e Interoperables.
5. Para mejorar la Gobernanza y la Participación Ciudadana.
6. Para el Desarrollo Incluyente y la Innovación.”

Sucesivamente, esta Carta desarrolla cada uno de estos principios; esto viene a colación porque en nuestra opinión los datos que constan en el Portal Nacional de Datos Abiertos difícilmente son compatibles con los principios expuestos en dicha Carta a la que si bien el Estado peruano todavía no se ha adherido permanece como una guía metodológica que otras naciones están siguiendo. Si los datos abiertos no son, por ejemplo, oportunos o no están diseñados para permitir la participación ciudadana, difícilmente vamos a poder usar esta tecnología como una herramienta para luchar contra la corrupción y el secretismo que le rodea en sus actos previos.

3.2.- HABILITACIÓN Y/O ACCESIBILIDAD DE UNA CUENTA PRESUPUESTARIA ÚNICA POR ENTIDAD CON INFORMACIÓN EN TIEMPO REAL.

Aunque parezca demasiado obvio decirlo debemos hacer el siguiente razonamiento, los funcionarios públicos administran recursos públicos, los funcionarios públicos no administran recursos privados, ni bienes personales o de terceros; los recursos públicos que administran los funcionarios públicos son todos aquellos bienes (tangibles o intangibles) que el Estado ha adquirido para

desempeñar su función, la adquisición de estos bienes y el pago de la remuneración para que los funcionarios públicos administren esos bienes se realiza mediante los ingresos que recibe el Estado que, genéricamente, puede agruparse en: ingresos directos, es decir los pagos que los ciudadanos realizan por un trámite específico (por ejemplo al solicitar un DNI o una licencia de conducir); o mediante ingresos indirectos, es decir los impuestos que los ciudadanos pagan periódicamente (por ejemplo IGV o impuesto a la renta). Por ende, tanto los ingresos que percibe el Estado como los bienes que adquiere son, en realidad, recursos de todos los ciudadanos entregados a la Administración Pública para que en su desempeño funcional dichos bienes sirvan a un mayor número de personas. Siendo así no se entiende como existe un evidente ocultamiento y secretismo en el modo en el que los entes conformantes del Estado gastan esos recursos, y si es que acaso hay información esta se revela al año vencido y en números gruesos como parte de un presupuesto anual en relación con el gasto efectuado. No hay ningún argumento que sirva para sustentar el secretismo del gasto de una entidad estatal, si una institución privada (digamos, una entidad bancaria o financiera) está obligada a darnos la información acerca de nuestro dinero depositado en una de sus cuentas, de los movimientos que se han efectuado sobre ella, de los gastos autorizados o no que la hayan afectado, del destino que ha tenido las transferencias, de la fecha y hora de esos movimientos e, incluso, de la titularidad de las cuentas a las que se haya derivado dinero desde mi cuenta; entonces, con mayor razón las instituciones públicas y los funcionarios pueden darnos este tipo de información y más sobre los recursos públicos que les pertenecen a todos.

Por esto nuestra propuesta consiste en que cada entidad del Estado tenga una cuenta electrónica inteligente única y vinculada al ciberespacio (al Portal de Datos Abiertos, que propusimos anteriormente) y en el que los ciudadanos puedan observar los ingresos y egresos de los recursos de cada entidad estatal; esto no es nada difícil a nivel de infraestructura tecnológica puesto que significa simplemente hacer accesible al público su información presupuestal detallada, a la que están obligados a llevar por ley (téngase en cuenta como referencia la Ley N° 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, y la Ley N° 28112,

Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público). De lo que se trata entonces no es que esta información exista, puesto que ya hay obligación legal de que toda actuación contable de las entidades estatales quede debidamente registrada, lo que buscamos con esta propuesta es que se reordene esta información en una Cuenta Presupuestaria Única cuya información de ingresos o egresos sea visible automáticamente y en tiempo real por los ciudadanos a través de internet, sea en el Portal de Datos Abiertos o mediante aplicativos móviles. Al respecto existen algunos interesantes ejemplos que demuestran que esta iniciativa no es descabellada: En Colombia, una entidad estatal, el Departamento Nacional de Planeación, órgano dependiente de la Presidencia de la República, gestiona y administra una página web denominada “Mapa Regalías” (<http://maparegalias.sgr.gov.co>) que ofrece información directa y sistematizada de todos los ingresos obtenidos por la extracción de recursos naturales, sobre todo los relativos a minería e hidrocarburos, y también los proyectos que se financian con dichos recursos, lo más interesante es que el ciudadano puede usar un mapa visual (además de los buscadores tradicionales) para ubicar una determinada región y obtener la información respectiva debidamente actualizada. Otro ejemplo lo encontramos en la ciudad de Nueva York que pese a su complejidad y cosmopolitismo, ha tenido la voluntad política de hacer públicas sus cuentas fiscales y ha puesto a disposición de la comunidad en general una página web denominada CheckBook NYC (<http://checkbooknyc.com>), algo así como Revisa mis Libros Contables Nueva York City, en donde se registra todas las incidencias de sus ingresos y egresos tanto en forma consolidada como en detalle, información que se actualiza constantemente. Queda claro que la transparencia en la información puede facilitar a los ciudadanos el control social y ejercer una presión más cercana y constante acerca de la actuación funcional y la discrecionalidad de los funcionarios públicos, con lo que buscamos cerrar las puertas y llenar los vacíos probables por donde pueda escabullirse los actos de corrupción estatal.

3.3.- SUBASTAS ELECTRÓNICAS: SOFTWARE PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL.

Así como hemos postulado que el *gasto corriente* en cuanto a ingresos y egresos debe constar digitalmente y su información debe ser accesible a todo el público mediante su publicación *on line* y en tiempo real; así también proponemos que el *gasto de capital*, es decir aquel que se refiere a proyectos especiales como: estudios de preinversión, ejecución de obras, compra de máquinas y equipos, entre otros, sea sometido a una subasta electrónica que brinde mayor objetividad y neutralidad en el proceso, evitando la intermediación y los criterios personales que habiendo sido usados de manera subjetiva y tendenciosa han facilitado los actos de corrupción en vez de evitarlos. ¿Cuál es la diferencia entre esta propuesta y el vigente Sistema Electrónico de Adquisiciones del Estado (SEACE)? En primer lugar nos queda claro que el sistema SEACE ha favorecido la democratización de las compras estatales y gracias al vínculo con las TICs e internet ha permitido que cualquier empresa pequeña, mediana o grande, desde cualquier lugar del país, pueda entrar a competir en la búsqueda de una compra estatal que adquiriera sus productos y/o servicios, lo cual por supuesto es una forma indirecta pero importante de dinamizar la economía y crear empleo; pero, como queda visto, el SEACE no ha sido capaz de frenar la gran corrupción que ha dañado y sigue dañando nuestro sistema político, económico y jurídico, y menos aún podemos decir que el propio SEACE esté exento de corrupción porque no se trata de un sistema suficientemente automatizado, y mas bien se trata de una Mesa de Partes electrónica que vincula al comprador (que es el Estado) con los vendedores (proveedores de bienes y servicios) mediante una red digital de comunicaciones que, pese a su buena intención, todavía no comprende lo que refiere el gobierno electrónico sobre rendición de cuentas o transparencia. Por citar un ejemplo muy claro veamos si no la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, que es la norma base del SEACE, que en su artículo 2 inciso c) enmarca a la transparencia como un principio que rige las contrataciones pero lo define como la provisión de: “información clara y coherente con el fin de que el proceso de contratación sea comprendido por los proveedores garantizando la libertad de concurrencia, y se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad”, concepto restrictivo que ya debería

ser superado puesto que si bien un contrato es un acuerdo bilateral aquí no hablamos de una transacción entre particulares sino de un contrato en donde el Estado es un agente fundamental, pero el dinero que lo sustenta y los bienes y servicios que se contratan son de todos los ciudadanos, interesados directos y eventualmente usuarios y beneficiados, por lo cual se requiere que la transparencia sea extendida a la provisión de información hacia la comunidad en general. En segundo lugar, la contratación electrónica que se puede efectuar a través del SEACE, denominado como “subasta electrónica inversa”, alcanza solamente a un limitado conjunto de adquisiciones estatales que se encuentran en una Lista de Bienes y Servicios Comunes, por eso no se incluyen allí las grandes obras (por donde se ha colado la gran corrupción) cuyo impacto y beneficio social se entiende como de mayor alcance; nosotros creemos en un sistema de subastas o contrataciones estatales electrónicas de alcance universal, unificado y sistémico, que no deje espacio a la discrecionalidad y la subjetividad y que convierta al proceso de adquisición en uno de carácter técnico. En tercer lugar, y lo más importante, nosotros postulamos que las subastas o contrataciones estatales se hagan aplicando un software especial que reemplace a los funcionarios públicos como participantes, jurados o directores involucrados en el proceso y la decisión final y en su reemplazo existan sistemas automatizados que permitan llegar a la misma decisión pero mediante procedimientos técnicos rigurosos e inviolables. Al respecto existe diverso software que realiza esta labor con mucha eficacia, entre los que podemos citar debido a que trabajan en idioma español son:

La empresa española PixelWare (<http://pixelware.com>) ofrecen un conjunto de aplicaciones de software que pueden ejecutar todos los pasos de una contratación estatal, esto es: los actos previos, las candidaturas, la licitación propiamente dicha, la negociación, la subasta, la adjudicación, e incluso el seguimiento. Estos pasos la empresa los puede realizar aplicando tres plataformas específicas que la empresa aclara que son independientes pero complementarios: Plataforma de Tramitación Electrónica de Expedientes de Contratación, Plataforma de Licitación Electrónica y Plataforma de Subasta Electrónica, cada uno de ellos con módulos propios. Dentro de los clientes de esta empresa se citan: al gobierno de Aragón, el Parlamento de Galicia, el

Servicio Murciano de Salud, el Gobierno del Principado de Asturias, la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura (GIE) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, entre muchos otros.

La empresa Bravo Solution (<http://bravosolution.es>), de origen también español provee una plataforma de software llamada BravoAdvantage que es un sistema de compras electrónica muy recurrida por el sector público y privado y que tiene dentro de sus objetivos, no solo el ahorro de costos, sino sobre todo en la creación de valor, en la optimización de recursos y en la mitigación de riesgos. Dentro de los clientes de BravoSolution, considerada como la empresa más importante en dicho rubro, destacan: entidades del sector público de países como Canadá, Francia, Italia, España, México, Estados Unidos, entre muchos otros más.

Sea el programa que se utilice, y sea que la subasta electrónica estatal se realice con la administración del Estado o mediante un servicio tercerizado, esta deberá cumplir con los principios que aquí estamos estableciendo, entre ellas el acceso total de la comunidad a todas las etapas del proceso mediante información en tiempo real *on line*, y la habilitación de espacios virtuales para la participación ciudadana y la fiscalización social del proceso de subaste electrónica. Si logramos que la actividad estatal que se relaciona tanto con las compras básicas (contrataciones menores) así como con las compras especiales (licitación pública de bienes y obras, concurso público para servicios y adjudicación directa pública, se centre en aspectos técnicos y automatizados y sean dirigidos por un software que guíe el proceso al cual, adicionalmente, será visible por la comunidad en general en todas sus etapas, estaremos minimizando en grado sumo el riesgo y la posibilidad de la corrupción; la adquisición de este software, y su manejo técnico, requerirá es cierto de un egreso presupuestal que el Estado deberá asumir pero este será menor en comparación al tremendo déficit en las arcas estatales producido por la corrupción sistémica pero, sobre todo, empezaremos a generar nuevamente un clima de seguridad jurídica y de confianza en nuestras instituciones.

3.4.- SOFTWARE DE AUDITORIA FORENSE PREVENTIVA.

Las investigaciones en sede que buscan determinar la ocurrencia de actos de corrupción emplean medios que aunque so tradicionales son necesarios, por ejemplo: revisando informes, facturas, contratos, etc., es decir documentación física, también estableciendo relaciones entre los involucrados a través de registros de llamadas, mensajes, etc., y se recogen testimonios tanto de los involucrados como también de testigos, terceros y peritos. Sin embargo, estando ya avanzado el Siglo XXI y habiéndose consolidado el uso de las TICs y mientras se sigue integrando los instrumentos de gobierno electrónico es necesario que la Administración Pública, por lo menos aquella que corresponde a los organismos de control, incorpore software de auditoria forense preventiva que pueda anticipar los actos de ocultamiento de la evidencia de la corrupción y, también, que sirva como soporte de las pruebas en futuros e inmediatos procesos judiciales. Es cierto que no hay software ni conocimiento alguno que pueda predecir la fecha y hora de la ocurrencia de un delito, pero lo que hace un software de auditoria forense preventiva es analizar grandes cantidades de datos (big data) que constan en los archivos de la Administración Pública en cuanto a alguna entidad o proyecto determinado, correlacionarlo con big data de empresas y terceros y mediante algoritmos especiales puede hallar nexos como movimientos sospechosos, vacíos inexplicables de información, conflictos de montos, etc.⁵⁴, que puede ayudar a las autoridades a seguir el camino de un acto de corrupción en ciernes o ya consumado. En este caso no se trata de abandonar las técnicas de investigación convencional de los casos de corrupción sino de añadir nuevas herramientas que permitan un análisis más rápido de datos que por su naturaleza son más voluminosos, asimismo resulta más esclarecedor y útil el uso de este tipo de software puesto que puede hallar relaciones y datos cruzando información

⁵⁴ Según los especialistas Miguel Antonio Cano y Daniel Lugo las prácticas que incrementan el riesgo de fraude al Estado son las siguientes: *“Omisión de documentos, Simulación contable, Apertura de cuentas sin autorización, Multiplicidad de cuentas a nombre de terceros, Clonación de cuentas, Encubrimiento de ingresos, Endeudamiento ficticio, Manipulación de contratos, Utilización de cuentas cifradas, Manipulación de la edad de los bienes, Peculado, Usurpación de identidades, Utilización de testaferros, Lavado de dinero mediante contratos, Asignación de bienes en confianza, Maquillaje tributario, Cadenas políticas, Personas ficticias, Encubrimiento bancario por movimiento, Fondo negro (utilización de cuentas corrientes legítimas de terceros), Ocultamiento de pérdidas, Subvalorización de bienes, Mercado clandestino de títulos valores, Participaciones familiares y venta entre vinculados.”* CANO, Miguel Antonio; y, LUGO, Danilo. **TÉCNICAS DE INVESTIGACION EN AUDITORIA FORENSE**. Disponible en internet (actualizado al 24 de noviembre del 2017): <http://interamerican-usa.com/articulos/Auditoria/Audi-fore-tec-inv.htm>

de una manera más amplia y sistematizada de lo que podría hacerlo un ser humano.

Al respecto tenemos como ejemplo al software The Fraud Explorer que es un programa de código abierto, es decir que puede ser usado por cualquier persona o entidad pública o privada sin el pago de ninguna licencia, y que sirve (como lo señala su autor) para identificar eventos de alto valor sobre las conductas humanas orientadas al fraude, detecta comportamientos sospechosos según el triángulo del fraude generando alertas y gráficas y permite tomar acciones consecuentes con el comportamiento colectivo e individual ante el riesgo de fraude; este programa puede descargarse gratuitamente de su página web⁵⁵.

Por otro lado la empresa ACL SERVICES LTD (<https://www.acl.com>) provee una diversidad de herramientas de software dirigidas a la gestión y control de riesgos, la auditoría interna y la prevención del fraude, tanto de organismos públicos como de entidades privadas; esta empresa transnacional publicita varios casos de éxito en su especialidad, pero lo más importante es que la empresa ACL hace públicas sus 10 pruebas antifraude y anticorrupción más utilizadas, siendo ellas en orden: la coincidencia de nombres de proveedores sancionados, la concordancia de palabras clave sospechosas, las transacciones con países de alto riesgo, repetir transacciones en dólares pares, cambios en el número de cuentas bancarias en un período de tiempo específico, cambios no autorizados en los datos del proveedor, órdenes de compra pagadas en exceso, recibos de factura mayores que la entrada de mercancías, cambios en los nombres de los beneficiarios de vendedores en un tiempo determinado y división de pagos.

La implementación de estos programas informáticos relativos a auditorías forenses preventivas en los organismos de control interno de las diversas entidades de la Administración Pública supondrá una mejora significativa en el análisis, predicción y prevención de la corrupción y, por ello, implicará una elevación del riesgo de que los funcionarios públicos involucrados en estos actos puedan ser identificados, lo que de manera indirecta esperamos a su vez que

⁵⁵ <https://www.thefraudexplorer.com/>

sirva como disuasivo de futuras acciones corruptas; este es otro modo en el que las TICs pueden servir para luchar contra el mal de la corrupción desde una esfera preventiva.

4.- PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁREA PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE VINCULE AL GOBIERNO ELECTRÓNICO CON LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN.

4.1.- APLICATIVOS MOVILES ANTICORRUPCIÓN.

Son varias las normas que se refieren en nuestro ordenamiento jurídico a la participación ciudadana, la propia Constitución señala que será la ley la que establecerá los mecanismos que garanticen la seguridad ciudadana (artículo 31); sin embargo, la norma específica en este punto es la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, la cual si bien ha tenido algunas modificaciones fue publicada en mayo del 2004, esta ley prescribe como mecanismos políticos de participación ciudadana a: la iniciativa de reforma constitucional, la iniciativa en la formación de leyes; el referéndum, y la iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y municipales; así también la norma dispone como mecanismos de control social de participación ciudadana a: la revocatoria de autoridades, la remoción de autoridades y la demanda de rendición de cuentas. Sin entrar de lleno a considerar otras cuestiones de fondo sobre esta ley, es evidente: por un lado, que se trata de una norma desfasada, que si bien ha podido cumplir su función en el tiempo en el que fue promulgada, se encuentra a la fecha totalmente desactualizada; por otro lado resulta también claro que las modificaciones que se han hecho a esta norma no han servido para actualizarla ni mucho menos para integrar otros mecanismos de participación y control social que provengan, por ejemplo, del gobierno electrónico y del uso de las TICs. Para nosotros una participación ciudadana de base constitucional pero que no posee los instrumentos legítimos y accesibles para alcanzarla implicaría que este derecho está desprovisto de contenido y, por ende, hay una afectación directa sobre este Derecho que se origina desde el Estado.

Adicionalmente a las propuestas que aquí hemos esbozado, dirigidas precisamente a dotar de contenido también a la participación ciudadana y al control social, debemos considerar el uso de aplicativos móviles que sirvan para luchar contra la corrupción. Como sabemos hoy en día el uso de smartphones (celulares inteligentes) se ha masificado en cuanto a su uso (número de usuarios) y funcionalidades (número de aplicaciones), en cuanto a estas últimas las aplicaciones móviles se refieren a pequeños programas (software) que realizan tareas específicas relacionadas con la información, la educación, la accesibilidad a las redes sociales, e incluso el entretenimiento. Con la potencia que han alcanzado en la actualidad los smartphone y con su conectividad inalámbrica a internet se puede hablar de verdaderas computadoras conectadas al ciberespacio; en nuestra opinión es necesario utilizar estas herramientas propias de las TICs y vincularlos mediante el gobierno electrónico a su uso social como instrumentos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, aquí el Estado necesita tener un papel más activo en el desarrollo, implementación, publicación y difusión de estos aplicativos no solo en beneficio de la colectividad sino también en favor de su imagen y legitimidad ante esa comunidad, y es que un estado que no hace nada contra la corrupción es cómplice de ella. Al respecto hay varias aplicaciones que es necesario tomar como referencia para su mejoramiento y replicación en nuestro país:

La aplicación “Philly Watchdog” ha sido creada y desarrollada para servir a los ciudadanos de Filadelfia (EEUU) y sirve para efectuar denunciar mediante mensajes, fotos y vídeos, la corrupción, el fraude, las malas prácticas municipales y el abuso por parte de las autoridades de dicha jurisdicción; las denuncias que hagan los ciudadanos por medio de esta app pueden ser efectuadas de forma identificable o de forma anónima, adicionalmente cuenta con un sistema de geolocalización, es decir la denuncia queda marcada en un mapa para una mejor ubicación del incidente y, también, cuenta con un enlace de contacto directo con la Oficina AntiFraude del Interventor local. Esta aplicación se encuentra disponible para todas las plataformas móviles, incluida en el sistema Android⁵⁶.

⁵⁶ <https://play.google.com/store/apps/details?id=org.philadelphiacontroller&hl=es>

En Hungría se ha creado y desarrollado la app K-Monitor que es un aplicativo destinado a hacer conocer el costo de los proyectos públicos de inversión y su financiamiento, así como también si estos proyectos han sido afectados por casos de corrupción; lo resaltante de esta app es que mediante el sistema de GPS puede ubicar de inmediato los proyectos públicos circundantes a donde se halla la persona e identificar si ha habido en ellos casos probados de corrupción; esta app también se encuentra disponible en la Play Store⁵⁷.

En Uganda es conocida la aplicación móvil “Action for Transparency” (A4T) que cuenta incluso con plataforma web (<https://actionfortransparency.org>) y que sirve para que los ciudadanos puedan recibir información directa de las entidades públicas que están cerca de su ubicación, y que puedan tener acceso a sus presupuestos, a su nómina laboral y a sus compras, por muy menores que estas sean; de este modo queda expedito un sistema de denuncias que, al decir de los creadores, pueda servir para desalentar los actos de corrupción por el miedo a la exposición mediática. Esta app también se encuentra disponible gratuitamente para celulares con sistema android en la PlayStore⁵⁸.

Estas aplicaciones, y muchas otras que se encuentran a la fecha disponibles, demuestra que si se tiene voluntad política y actitud cívica se puede luchar contra la corrupción desde distintos frentes, y usar con mucha propiedad instrumentos de gobierno electrónico provenientes de las TICs para denunciar y enfrentar este flagelo, en este sentido las puertas de la impunidad se pueden cerrar y dar paso mas bien a una comunidad consciente e ilustrada acerca de sus problemas y de los pasos que debe efectuar para lograr un cambio positivo que facilite la convivencia social y la legitimidad institucional.

4.2.- PROGRAMAS EDUCATIVOS DE INFOALFABETIZACIÓN.

Durante una buena parte del Siglo XX los índices de analfabetismo en el Perú eran bastante altos, motivo por el cual se estableció como Política de Estado la de alfabetizar a la población, entre ellas la urbana y la rural; a la fecha si bien no se

⁵⁷ <https://play.google.com/store/apps/details?id=hu.codebureau.kmonitor>

⁵⁸ <https://play.google.com/store/apps/details?id=org.actionfortransparency.app&hl=en>

la ha podido erradicar completamente el porcentaje ha disminuido hasta un 5% como promedio nacional. Ahora en el Siglo XXI, se entiende que la lectura y la escritura son destrezas que toda persona posee pero que no son suficientes ante la denominada Sociedad de la Información, ahora es necesario contar con una habilidad denominada *alfabetización informatizada*, o simplemente infoalfabetismo. El consultor en educación Eugenio Severin enmarca conceptualmente al infoalfabetismo del siguiente modo:

“En este marco, el concepto de “alfabetización digital” describe las habilidades básicas relativas al uso de TIC que toda persona debe manejar para no ser/estar socialmente excluido. Al mismo tiempo, por extensión proporciona una base desde la cual es posible desarrollar nuevas habilidades y competencias facilitadas por el acceso a las TIC. A las habilidades clásicas relacionadas con la lectura, la escritura y las matemáticas, ...[se suman] habilidades que les permitan sentirse cómodos con la colaboración, la comunicación, la resolución de problemas, el pensamiento crítico, la creatividad y la productividad, además de la alfabetización digital y la ciudadanía responsable.”⁵⁹.

Es decir, no basta que los recursos tecnológicos, a nivel de software y hardware se hayan implementado, tanto gracias a las iniciativas privadas como a la actuación estatal, sino que es preciso capacitar, educar, influir en el ciudadano de manera positiva para que use esos recursos de una manera adecuada, y que sepa que ellos son instrumentos de inclusión, participación y fiscalización. En este sentido proponemos que desde el Estado se dicten políticas de difusión, promoción y capacitación de las diferentes herramientas de gobierno electrónico y las TICs que permiten la lucha contra la corrupción, entre ellas por ejemplo las que hemos propuesto, tales como: los sistemas de registro electrónico de visitas a funcionarios públicos, la interoperabilidad entre entes estatales, el portal único de datos abiertos, las cuentas presupuestarias únicas con información en tiempo real, las subastas electrónicas estatales y los aplicativos móviles anticorrupción,

⁵⁹ SEVERIN, Eugenio. **TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN, TIC, PARA EL APRENDIZAJE.** En: **APUNTES: EDUCACIÓN Y DESARROLLO POST-2015.** Número 3. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO, Santiago, 2014. p. 2.

entre otros. Así como el Estado peruano dedica algunos esfuerzos de promoción y divulgación de políticas sanitarias, educativas, ambientales, de concienciación y civismo, nosotros creemos que también debe incentivarse por parte de la colectividad, tanto en la toma de conciencia de la necesidad de la participación ciudadana en el análisis de los problemas de la comunidad y, entre ellos, el de la corrupción como el mayor de los males, como también en el hecho de que es necesario usar los nuevos instrumentos derivados de las TICs para interesarse en el control social de los funcionarios públicos y, de darse el caso, denunciar los actos de corrupción, con esto todos nos convertimos en actores permanentes y activos de este proceso de limpieza y exigencia de ética en la Administración Pública que como país y ciudadanos hace tiempo necesitamos.

5.- PROPUESTA DE RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS POR LA INFORMACIÓN FALSA O TARDÍA SUBIDA A LOS PORTALES Y APLICATIVOS MÓVILES DEL ESTADO.

En el decurso de nuestra investigación nos hemos dado cuenta, tanto en la experiencia nacional como comparada, que las políticas de implementación de gobierno electrónico en sus diversas fases han tomado tiempos diversos y muchas veces cuando se habían vencido los plazos los funcionarios públicos no eran responsables de que no se hayan alcanzado las metas impuestas; si no había una responsabilidad administrativa a través de una amonestación o una sanción similar, menos aún existe una responsabilidad penal. Esta carencia, al parecer, ha motivado que no se le haya asignado la importancia del caso a las políticas de implementación de gobierno electrónico, y que por ende los funcionarios públicos hayan actuado con desidia postergando la ejecución de los planes o directivas estatales que provenían, en lo general, del Poder Ejecutivo, pero que no ameritaban sanción alguna en caso de incumplimiento. En este sentido nuestra meditación se dirigía al hecho de que si nuestras propuestas de vincular nuevas herramientas de gobierno electrónico con la lucha anticorrupción son aprobadas pero en la práctica su uso va a seguir siendo discrecional y no van a poseer el elemento coercitivo necesario para garantizar su eficacia, entonces dichas propuestas no van a cumplir el cometido fundamental de transformar el

comportamiento funcional de las autoridades y los hábitos conductuales de los ciudadanos respecto de la corrupción y su prevención; dicho de otro modo, si en el mejor de los casos se habilita el Portal de Datos Abiertos y los Aplicativos Móviles Estatales (así como nuestras demás propuestas) pero la información que debía constar allí llega tardíamente o sencillamente no llega, entonces dichas herramientas existentes no podrán cumplir sus objetivos y la comunidad no podrá ni fiscalizar las acciones de los funcionarios públicos ni prevenir el mal generalizado de la corrupción ni tampoco acopiar pruebas (mediante los recursos tecnológicos) que puedan ayudar a su persecución. Ahora bien ¿esta omisión en la actuación funcional es suficiente para penalizarla? Si, lo es, y esto es así por la naturaleza de los objetivos propuestos (vale decir, la transparencia, la participación ciudadana, la institucionalidad) y por la magnitud del riesgo cuya ocurrencia queremos prevenir (la corrupción).

Por estos fundamentos creemos que sería necesario complementar nuestras recomendaciones antes citadas, con una propuesta de dogmática penal que haga que las demás medidas mencionadas tengan una garantía de efecto coercitivo ante su incumplimiento. El hecho de castigar nuevas conductas mediante nuevos tipos penales no nos convierte en partidarios de ensanchar el Derecho Penal por cualquier motivo menor y limitar la libertad individual de los ciudadanos, este es un caso de extrema necesidad y de urgencia, tal y como lo fue en su momento la nueva tipología de los Delitos Informáticos sancionados por el Código Penal inicialmente y, luego, por una ley penal especial; como dice Hans Kelsen, el Derecho moderno no solo provee actos coercitivos contra determinados delitos como el homicidio, sino también contra otro tipo de amenazas a la sociedad⁶⁰. En este caso, puede haber sanciones administrativas respecto a la inconducta funcional sobre la información oficial sobre rendición de cuentas, contrataciones estatales, compras públicas, etc., que se publica en el ciberespacio, pero se hace necesario que se active el Derecho Penal como “ultima ratio” para lograr que las medidas que usan a las TICs en el combate contra la corrupción surtan su efecto

⁶⁰ “El Derecho moderno está provisto de actos coercitivos no solamente como una reacción contra una determinada conducta de un cierto individuo, contra delitos como homicidio, robo o similares, sino también como una reacción contra otros hechos que son considerados por la autoridad jurídica como perjudiciales a la sociedad.”. KELSEN, Hans. **INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA PURA DEL DERECHO**. Tercera edición. Asociación Peruana de Derecho Constitucional, Lima 2002. p. 29.

de manera más efectiva y obligatoria, evitando la discrecionalidad que es por donde justamente se ha colado la gran y pequeña corrupción. Entonces, en el contexto de nuestra propuesta, proponemos que se penalice la actuación de los funcionarios públicos respecto a la información que deberían subir al Portal de Datos Abiertos y en los Aplicativos Móviles Estatales, esto en los siguientes casos:

- Falsificación de datos informáticos estatales.
- Manipulación de datos informáticos estatales.
- Retardo en acceder los datos informáticos estatales al ciberespacio.
- Negativa de acceder los datos informáticos públicos al ciberespacio.

Para estos casos proponemos que se establezcan medidas privativas de libertad no menores de dos años ni mayores de seis años; asimismo deberá señalarse como agravantes el hecho de que la tipología antes referida, es decir la falsificación, la manipulación, el retardo o la negativa, se efectúen con la finalidad de facilitar u ocultar la comisión de otros actos delictivos, entre ellos principalmente los delitos cometidos por funcionarios públicos establecidos en el Código Penal. Llamamos “datos informáticos” a la información estatal oficial que los funcionarios públicos elevan al ciberespacio por mandato legal este nombre lo hemos seguido para seguir la sistemática jurídico penal trazado por nuestra normativa, en este caso nos referimos a la Ley N° 30096, Ley de Delitos Informáticos, que sustituye la regulación sobre este tipo de delitos antes contenido en el Código Penal. Es a esta norma a la que proponemos se efectúen las adiciones de los tipos penales antes citados para que se sancione dichas conductas con penas privativas de libertad y, adicionalmente, con la inhabilitación a perpetuidad para ejercer el cargo de funcionario público; a continuación efectuamos una propuesta normativa en forma de proyecto de ley, por lo menos en sus aspectos más básicos, para hacer notar la coherencia y necesidad de su regulación; del mismo modo que en las sugerencias antes sustentadas, creemos que la que efectuaremos a continuación es perfectible y esperamos que su debate sea asumida prontamente tanto en los foros académico como en el Poder Legislativo.

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA DELITOS COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PUBLICOS EN EL MARCO DE LA OBLIGATORIEDAD DE ACCESAR INFORMACIÓN PÚBLICA AL CIBERESPACIO

Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto sancionar las conductas ilícitas que afectan los datos informáticos estatales oficiales, cometidos por funcionarios públicos mediante la utilización de tecnologías de la información o de la comunicación, con la finalidad de garantizar la lucha eficaz contra la corrupción.

Artículo 2. Definiciones.

A efectos de la presente ley entiéndase por:

2.1.- Datos electrónicos estatales oficiales: a toda información que por mandato legal debe acceder cada entidad de la Administración Pública al Portal Único de Datos Abiertos y los Aplicativos Móviles Estatales.

2.2.- Aplicativos Móviles Estatales: a los programas informáticos utilitarios contenidos en terminales telefónicos móviles que están destinados para contener información sobre transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

2.3.- Portal Único de Datos Abiertos: al Portal Web administrado por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación Social (TICs) en donde confluye la información remitida por las entidades del Estado.

Artículo 3. Funcionarios públicos comprendidos.

Están comprendidos dentro de la presente ley los funcionarios y servidores públicos a los que se refiere el artículo 425 del Código Penal, en tanto que el imputado sea:

- a) El funcionario que dirige la entidad y que está obligado a remitir los datos informáticos estatales oficiales al Portal Único de Datos Abiertos y los Aplicativos Móviles Estatales.
- b) El funcionario al que se delega la tarea de recopilar y sistematizar la información de la entidad obligada y que debe elevarla en plazo de ley al funcionario director.

Artículo 4. Incorporación de nuevos tipos penales a la Ley 30096, Ley de Delitos Informáticos.

Incorporase a la Ley 30096, Ley de Delitos Informáticos, el Capítulo VIII con los artículos 13 y 14 con el siguiente tenor:

“CAPÍTULO VIII DELITOS CONTRA DATOS INFORMÁTICOS ESTATALES COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PÚBLICOS.**Artículo 13. Delito de Falsificación y/o Manipulación de Datos Electrónicos Públicos.**

El funcionario público que falsifica o manipula los datos informáticos estatales oficiales, o que mediante maniobras altera, suprime, sustituye o permite que se alteren, supriman, sustituyan, esos datos en todo o en parte, afectando la información de los registros contenidos en el Portal de Datos Abiertos y los Aplicativos Móviles Estatales, será sancionado con pena privativa de libertad no menor de dos años y no mayor de seis años.

Será considerado como agravante el que realiza las conductas anteriormente descritas, es decir falsifica o manipula los datos informáticos estatales oficiales existentes en el Portal de Datos Abiertos y los Aplicativos Móviles Estatales, para facilitar u ocultar alguno de los delitos cometidos por Funcionarios Públicos establecidos en el Código Penal, será sancionado con pena privativa de libertad no menor de cuatro años y no mayor de diez años.

En ambos casos, en el tipo penal original o en su forma agravada, se impondrá adicionalmente la inhabilitación a perpetuidad para ejercer el cargo de funcionario público.

Artículo 14. Delito de Retardo o Negativa de Accesar los Datos Electrónicos Públicos al Ciberespacio.

El funcionario público que retarda o se niega a subir la información pública de la entidad que administra y, en consecuencia, impide que se accesen los datos informáticos estatales oficiales al Portal de Datos Abiertos y los Aplicativos Móviles Estatales, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos

años y no mayor de seis años.

Será considerado como agravante el que realiza las conductas anteriormente descritas, es decir retarda o se niega a acceder los datos informáticos estatales oficiales al Portal de Datos Abiertos y los Aplicativos Móviles Estatales, para facilitar u ocultar alguno de los delitos cometidos por Funcionarios Públicos establecidos en el Código Penal.

En ambos casos, en el tipo penal original o en su forma agravada, se impondrá adicionalmente la inhabilitación a perpetuidad para ejercer el cargo de funcionario público.”.

Artículo 5. Imprescriptibilidad.

Para los artículos 13 y 14 de la Ley 30096, Ley de Delitos Informáticos, será de aplicación las reglas de imprescriptibilidad impuestas por el artículo único de la Ley 30650 modificatoria del artículo 41 de la Constitución.



CONCLUSIONES:

PRIMERA.- La corrupción en el Perú es un problema común que si bien se ha masificado en los últimos años, tiene raíces históricas aun anteriores a la formación de la Republica; la corrupción tiene muchas causas, entre ellas las endógenas que son relativas a los individuos, como la falta de educación en valores, la falta de conciencia colectiva, la insatisfacción económica, etc., y las exógenas que tienen que ver con la sociedad como la sensación de impunidad, la excesiva discrecionalidad de los funcionarios públicos, el poder económico de las transnacionales, etc. Asimismo la corrupción genera efectos en las naciones debido a que se piensa que los sistemas de control son inútiles, que no se cumplen los grandes objetivos nacionales, afectándose la infraestructura por la mala calidad de las obra, entre otros, lo mismo sucede con los ciudadanos que se ven afectados porque la corrupción incrementa la pobreza, hace perder el sentido de la autoridad y desprestigia la política, e incluso afecta directamente la salud y la vida de las personas, por eso se dice con razón que la corrupción es violatoria de los derechos humanos.

SEGUNDA.- En nuestro país existen diversos sistemas de control de la actuación funcional de la Administración Pública: el denominado Sistema Nacional de Control comprende una estructura de órganos de control existente en las diferentes entidades del Estado pero cuya labor es conocida por la opinión pública como deficiente; el control político está ejercido por el Poder Legislativo pero igualmente su labor en esta faceta es cuestionada por la sensación de impunidad; el control jurídico ha sido asignado al Ministerio Público que en un trabajo conjunto se dedican a investigar y resolver los casos de corrupción imponiendo los castigos que correspondan, empero su labor no es del todo satisfactoria puesto que muchas veces hay retrasos y errores que facilitan la la impunidad de los actores; el control social es ejercido por la sociedad civil, los medios de comunicación y los ciudadanos, quienes han estado haciendo esfuerzos sostenidos por combatir la corrupción a través de la investigación periodística, la denuncia y la presión mediática.

TERCERA.- Las Tecnologías de la Información y la Comunicación Social (TICs) han cambiado casi todas las facetas de la vida humana, incluso el Derecho se ha visto obligada a cambiar en fondo y en forma varias de sus instituciones y metodologías para asimilar los nuevos recursos que la tecnología brinda. En la Administración Pública el uso de las TICs ha implicado también un cambio en la relación del Estado con los ciudadanos, de modo que puede hablarse de un gobierno electrónico que busca servir de mejor manera a la comunidad con sistemas automatizados, servicios más rápidos e interconexión entre los entes del Estado.

CUARTA.- Dentro de los diferentes niveles de gobierno electrónico es deseable que se llegue al nivel de participación democrática en donde la actuación de los ciudadanos tiene un poder y un alcance decisivo efectivo en la vida política y jurídica de su comunidad. Empero, nuestra legislación nacional no solo es insuficiente y está desfasada, sino que se limita a desarrollar el gobierno electrónico solamente desde sus primeras fases, es decir aquella que se refiere a la implementación de servicios automatizados, y no alcanza aun a niveles de participación democrática y control social.

QUINTA.- Dentro de nuestras propuestas que buscan utilizar los recursos propios de las fases avanzadas de gobierno electrónico y las TICs, se encuentran las siguientes: en el área institucional proponemos la creación de un Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación Social, la obligatoriedad del uso del DNI electrónico por parte de todos los funcionarios públicos, la obligatoriedad de sistemas de identificación electrónica para registrar visitas a funcionarios públicos y la interoperabilidad entre entes de Estado; en el área de transparencia proponemos: la creación de un portal único de datos abiertos con información obligatoria proveniente de toda la administración pública, la habilitación y/o accesibilidad de una cuenta presupuestaria única por entidad con información en tiempo real, subastas electrónicas mediante software para la contratación estatal y software de auditoría forense preventiva; en el área de participación ciudadana proponemos el desarrollo de aplicativos móviles anticorrupción y la difusión de programas educativos de infoalfabetización.

SEXTA.- Para complementar las propuestas de implementación de políticas de gobierno electrónico dirigidas a combatir la corrupción es necesario penalizar las conductas de los funcionarios públicos que se dirigen a la falsificación o manipulación de los datos informáticos estatales oficiales, y también el retardo o la negativa de acceder estos datos al ciberespacio; sobre todo si estas acciones están dirigidas a facilitar u ocultar actos de corrupción.



BIBLIOGRAFÍA GENERAL

a) BIBLIOGRAFIA.

ARAGÓN REYES, Manuel. **EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO CONTROL POLÍTICO.** En: **ESTUDIOS EN HOMENAJE AL DOCTOR HÉCTOR FIX-ZAMUDIO EN SUS TREINTA AÑOS COMO INVESTIGADOR DE LAS CIENCIAS JURIDICAS.** Tomo 1 - DERECHO CONSTITUCIONAL. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1988.

ARÉVALO ALVAREZ, Luis Ernesto. **EL CONCEPTO JURÍDICO Y LA GÉNESIS DE LOS DERECHOS HUMANOS.** Universidad Iberoamericana, México D.F., 1997.

BATLE RUBIO, Albert; CERRILLO MARTÍNEZ, Agusti; y, FABRAABAT, Pere. **NUEVOS RETOS PARA LA POLÍTICA Y EL DERECHO EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO.** En: TUBELLA I CASADEVALL, Imma; y, VILASECA I REQUENA, Jordi (Coordinadores). **SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO: COMO CAMBIA EL MUNDO ANTE NUESTROS OJOS.** Editorial UOC, Barcelona, 2005.

CARDONA MADARIAGA, Diego Fernando. **LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, TIC, EN LA RELACIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-CIUDADANO: CASO COLOMBIA Y PERÚ.** Universidad del Rosario Editorial, Bogotá, 2009.

CASTIGLIONE, Giancarlo. **CORRUPCIÓN, DERECHOS HUMANOS E INSTITUCIONALIDAD: UN VÍNCULO A PROFUNDIZAR.** En: **INFORME ANUAL DERECHOS HUMANOS EN EL PERÚ 2014-2015.** Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Lima, 2015.

CONTRERAS GÓMEZ, Carlos. **EL PAPEL DEL GOBIERNO EN LA ERA DIGITAL: UN ENFOQUE DE ECONOMÍA PÚBLICA.** Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid,

CRIADO, J. Ignacio; y, COROJAN, Ana. **¿PUEDEN LAS TIC CAMBIAR LA TRANSPARENCIA, LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS? UN ENFOQUE COMPARADO SOBRE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS.** En: REY TRISTAN, Eduardo; y, CALVO GONZALEZ, Patricia (Coordinadores) **ACTAS XIV ENCUENTRO LATINOAMERICANISTAS ESPAÑOLES: CONGRESO INTERNACIONAL 200 AÑOS DE IBEROAMÉRICA (1810-2010).** Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2010.

CUÉLLAR CALDERÓN, Álvaro; *et. al.* **PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL EN ALIANZAS INTERMUNICIPALES: UN ESTUDIO MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS DEL MUNICIPIO.** Fundación PIEB, La Paz, 2002.

DE BRELAZ, Gabriela; AQUINO ALVES, Mario; y, HOBOL FORZANARI, Fabio. **ADVOCACY DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y CONTROL SOCIAL DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** En: GUEDES, Álvaro Martín; y, FONSECA, Francisco (Coordinadores). **EL CONTROL SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2010.

DE LA TORRE UGARTE, Norberto. **PENSAR LA POLÍTICA.** Editorial Universitaria Potosina, San Luis Potosí-México, 1999.

DEMETRIO CRESPO, Eduardo. **LA CORRUPCIÓN COMO FRENO DECISIVO A LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO: RESPUESTA PENAL.** En: RIVERO ORTEGA, Ricardo; y, GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo. (Editores). **EL ESTADO DE DERECHO LATINOAMERICANO. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SEGURIDAD JURÍDICA EN IBEROAMÉRICA.** Universidad de Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca-España, 2003.

EL ARCHIVO FISCAL DE DENUNCIAS POR PECULADO Y COLUSIÓN. Serie Informes Defensoriales - Informe N° 168. Defensoría del Pueblo del Perú, Lima, 2014.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **LA PREVENCIÓN DEL DELITO EN UN ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.** En: **ESTUDIOS PENALES Y CRIMINOLÓGICOS.** Número 15. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1992.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. **ACERCA DEL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN.** En: CARBONELL, Miguel; y, VÁZQUEZ, Rodolfo (Coordinadores). **PODER, DERECHO Y CORRUPCIÓN.** Siglo XXI Editores, México D.F., 2003.

KELSEN, Hans. **INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA PURA DEL DERECHO.** Tercera edición. Asociación Peruana de Derecho Constitucional, Lima 2002.

GUILLÉN LANZAROTE, Aida. **EL DERECHO A LA CIUDAD, UN DERECHO HUMANO EMERGENTE.** En: **SERIE DERECHOS HUMANOS EMERGENTES 7: EL DERECHO A LA CIUDAD.** Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona, 2011.

LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS: ESTABLECIENDO EL VÍNCULO. Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey-México, 2009.

LABRADA RUBIO, Valle. **ETICA EN LOS NEGOCIOS.** ESIC Editorial, Madrid, 2010.

LUNA PLA, Issa; y, BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio (Coordinadores). **GOBIERNO ABIERTO: EL VALOR SOCIAL DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA.** Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 2016.

MIR PUIG, Santiago. **INTRODUCCIÓN A LAS BASES DEL DERECHO PENAL: CONCEPTO Y MÉTODO.** Segunda edición. Editorial B de F, Buenos Aires, 2003.

MUÑOZ CONDE, Francisco. **INTRODUCCIÓN AL DERECHO PENAL.** Segunda edición. Editorial B de F. Buenos Aires, 2001.

PABÓN FIGUERAS, Manuela. **IMPARTICIÓN DE ACCIONES FORMATIVAS PARA EL EMPLEO: EDUCACIÓN A LO LARGO DE TODA LA VIDA, FORMACIÓN PERMANENTE** Ideaspropias Editorial, Vigo, 2014.

PEREZ LUÑO, Antonio. **DERECHOS HUMANOS, ESTADO DE DERECHO Y CONSTITUCIÓN.** Octava edición. Editorial Tecnos, Madrid, 2003.

QUIROZ, Alfonso W. **COSTOS HISTÓRICOS DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ REPUBLICANO.** En: PORTOCARRERO S., Felipe. **EL PACTO INFAME: ESTUDIOS SOBRE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ.** Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, Lima, 2005.

QUIROZ, Alfonso W. **HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ.** Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2013.

ROXIN, Claus. **DERECHO PENAL PARTE GENERAL. TOMO I: FUNDAMENTOS, LA ESTRUCTURA DE LA TEORÍA DEL DELITO.** Editorial Civitas, Madrid, 1997.

RUBIO CORREA, Marcial. **ESTUDIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993.** Tomo IV. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999.

SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis (Director). **HISTORIA GENERAL DE ESPAÑA Y AMÉRICA: REFORMISMO Y PROGRESO EN AMÉRICA (1849.1905).** Tomo XV. Ediciones RIALP, Madrid, 1989.

VAN DUYNE, Petrus C. **¿OPTARÁ “CALÍGULA” POR LA TRANSPARENCIA?: LA CORRUPCIÓN EN LOS ACTOS Y LAS ACTITUDES.** En: **FORO SOBRE EL DELITO Y LA SOCIEDAD.** Volumen 1, Número 2. Centro para la Prevención Internacional del Delito-Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, Nueva York, 2001.

ZAVALA TREVIÑO, Juan Roberto. **APUNTES SOBRE LA HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN.** Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 2013.

b) HEMEROGRAFÍA.

ALVARADO, José Tomás. **¿DERECHO A LA FELICIDAD?** En: **DIKAION, REVISTA DE FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.** Volumen 25, Número 2. Universidad de La Sabana, Chia-Cundinamarca-Colombia, 2016.

LABAQUI, Ignacio. **LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN: UN ESTUDIO COMPARADO.** En: **Revista COLECCIÓN.** Edición N° 14. Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2003.

RADIOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ: REPORTE DE CORRUPCIÓN N° 1. Año 1, Numero 1. Defensoría del Pueblo, Lima, 2017.

TÁVARA CORDOVA, Francisco. **EL ROL DEL PODER JUDICIAL EN SU LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EXTERNA E INTERNA.** En: **REVISTA OFICIAL DEL PODER JUDICIAL.** Volumen 1, Número 1. Presidencia de la Corte Suprema de Justicia de la República, Lima, 2007.

SEVERIN, Eugenio. **TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN, TIC, PARA EL APRENDIZAJE.** En: **APUNTES: EDUCACIÓN Y DESARROLLO POST-2015.** Número 3. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO, Santiago, 2014.

c) INFORMATOGRAFÍA.

ARAIZA ZAPATA, Patricia; *et. al.* **NIVELES DE GOBIERNO ELECTRÓNICO: REVISIÓN DE LITERATURA.** En: **SYNTHESIS.** Número 49, enero-marzo. Universidad Autónoma de Chihuahua, México, 2009. p. 4. Disponible en internet (actualizado al 30 de octubre del 2017): http://www.uach.mx/extension_y_difusion/synthesis/2009/08/20/niveles_de_gobierno_electronico_revision_de_literatura.pdf

CANO, Miguel Antonio; y, LUGO, Danilo. **TÉCNICAS DE INVESTIGACION EN AUDITORIA FORENSE.** Disponible en internet (actualizado al 24 de noviembre del 2017): <http://interamerican-usa.com/articulos/Auditoria/Audi-fore-tec-inv.htm>

CORRUPCIÓN EN PERÚ INVOLUCRÓ A MÁS DE 48.000 FUNCIONARIOS DURANTE CINCO AÑOS. Portal AMÉRICA ECONOMÍA. Disponible en internet (actualizado al 20 de noviembre del 2017): <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/corrupcion-en-peru-involucro-mas-de-48000-funcionarios-durante-cinco-anos>

EJECUTIVO PROMULGA LA POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Diario El Comercio, edición del 14 de setiembre del 2017. Disponible en internet (actualizado al 06 de octubre del 2017): <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/ejecutivo-promulga-politica-nacional-integridad-y-lucha-corrupcion-noticia-458259>

INTEROPERABILIDAD EN EL ESTADO: UN LARGO CAMINO POR RECORRER. Portal Web América Sistemas. Noticiero Digital N° 861. Disponible en internet (actualizado al 20 de noviembre del 2017): <http://www.americasistemas.com.pe/interoperabilidad-en-el-estado-un-largo-camino-por-recorrer/>

PABLO SÁNCHEZ ANUNCIA CREACIÓN DE FISCALÍA SUPREMA ANTICORRUPCIÓN. Diario El Comercio, edición del 27 de julio del 2017. Disponible en internet (actualizado al 09 de setiembre del 2017):

<http://elcomercio.pe/politica/pablo-sanchez-anuncia-creacion-fiscalia-suprema-anticorrupcion-noticia-445512>

SE PROPONDRÁ LA REESTRUCTURACIÓN TOTAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL. En: Diario Oficial El Peruano, edición del 26 de julio del 2017. Disponible en internet (actualizado al 03 de octubre del 2017): <http://www.elperuano.pe/noticia-%E2%80%9Cse-propondra-reestructuracion-total-del-sistema-nacional-control%E2%80%9D-57914.aspx>

<http://idl.org.pe>, página web del Instituto de Defensa Legal.

www.transparencia.org.pe, página web de la Asociación Civil Transparencia.

www.aprodeh.org.pe, página web de la Asociación Pro Derechos Humanos.

www.insideperu.com.pe, página web de Inside Perú.

<https://www.datos.gov.co>, Portal de Datos Abiertos de Colombia.

<https://www.thefraudexplorer.com/>

<https://play.google.com/store/apps/details?id=hu.codebureau.kmonitor>

<https://play.google.com/store/apps/details?id=org.actionfortransparency.app&hl=en>

<https://play.google.com/store/apps/details?id=org.philadelphiacontroller&hl=es>

d) LEGISLACIÓN.

Constitución de 1993:

Código Penal.

Código Procesal Penal.

Ley 29574, Ley que dispone la Aplicación inmediata del Código Procesal Penal para delitos cometidos por Funcionarios Públicos

Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Decreto Supremo N° 081-2013-PCM, Aprueban la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017

Resolución Ministerial N° 019-2011-PCM, Aprueban la Formulación y Evaluación del Plan Operativo Informático de las entidades de la Administración Pública

Resolución Ministerial N° 061-2011-PCM, Aprueban lineamientos que establecen el contenido mínimo de los Planes Estratégicos de Gobierno Electrónico.

Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 3377-2016-MP-FN, que Aprueba el Reglamento de las Fiscalías de Prevención del Delito.

Resolución SBS N° 2660-2015, Reglamento de Gestión de Riesgos de Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo.

Decreto 378/2005, Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico, de Argentina.

Decreto N° 1023/01, que aprueba el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional, de Argentina.

Decreto N° 450/009, que Establece los Principios y Líneas Estratégicas para el Gobierno en Red, de Bolivia.

Plan de Implementación de Gobierno Electrónico 2017-2025, aprobado por la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de la Información y Comunicación (AGETIC), de Bolivia.

Instructivo Presidencial N° 005 - 2001 sobre Gobierno Electrónico.

Ley 20.285, Ley sobre Acceso a la Información Pública, de Chile:

Decreto 2573 de 2014, Establece los Lineamientos Generales de la Estrategia de Gobierno en Línea.

Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017, de Ecuador.

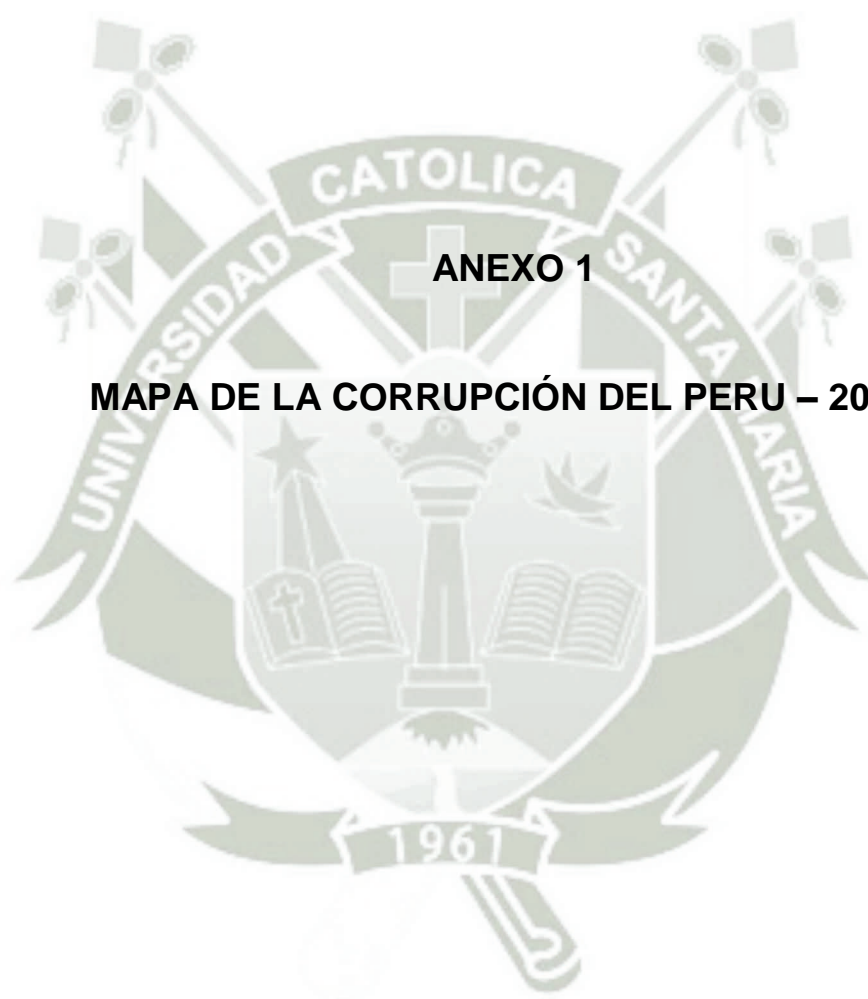
Decreto Ejecutivo 1384, Establece como política pública el desarrollo de la interoperabilidad gubernamental, de Ecuador.

Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, de España.

Ley 19/2013, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de España.

Resolución 2002/13, Directrices para la Prevención del Delito, Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.





ANEXO 1

MAPA DE LA CORRUPCIÓN DEL PERÚ – 2016⁶¹

⁶¹ Fuente: **RADIOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ: REPORTE DE CORRUPCIÓN N° 1**. Año 1, Numero 1. Defensoría del Pueblo, Lima, 2017.p. 9.

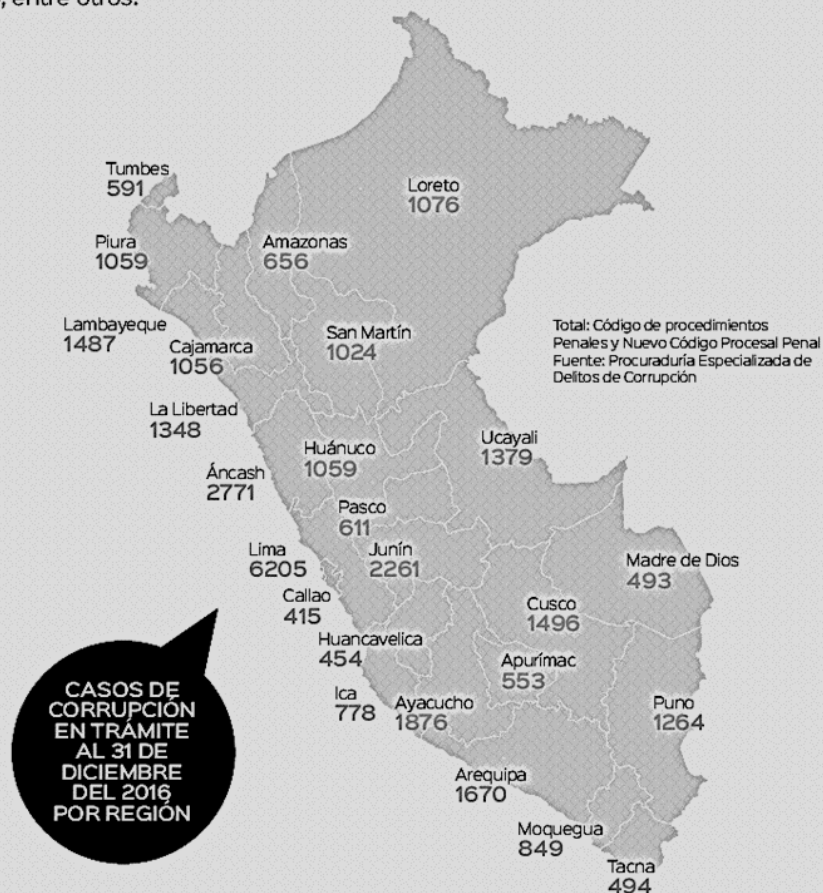


RADIOGRAFÍA DE LA
CORRUPCIÓN EN EL PERÚ
Reporte de corrupción N° 1
Mayo, 2017

2. Mapa de la corrupción: 32 925 casos

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

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



ANEXO 2

PLAN DE TESIS



Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Derecho Penal



**“IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOBIERNO
ELECTRÓNICO COMO UN MECANISMO DE LUCHA CONTRA LA
CORRUPCIÓN EN EL PERÚ, 2016.”**

Proyecto de Tesis presentada por el Bachiller:
Callata Vega, Reli Jacinto

Para optar el Grado Académico de:
Maestro en Derecho Penal

Asesores:

Mgter. Pari Taboada, Mauro

Dra. Flores Viamont, Silvia

Arequipa - Perú

2017

INDICE

PREÁMBULO

I - PLANTEAMIENTO TEORICO

1. Problema de Investigación.
 - 1.1. Enunciado del Problema.
 - 1.2. Descripción del Problema.
 - 1.1.1. Área del Conocimiento.
 - 1.1.2. Análisis de variables.
 - 1.1.3. Interrogantes Básicas.
 - 1.1.4. Tipo y Nivel de Investigación.
 - 1.3. Justificación.
2. Marco Conceptual.
3. Antecedentes Investigativos.
4. Objetivos.
5. Hipótesis.

II - PLANTEAMIENTO OPERACIONAL.

1. Técnicas e Instrumentos.
2. Campo de Verificación.
 - 2.1. Ubicación espacial.
 - 2.2. Ubicación temporal.
 - 2.3. Unidades de estudio.
3. Estrategias de Recolección de Datos.
4. Cronograma de Trabajo.
5. Bibliografía Básica.

PREAMBULO

El *Índice de Percepción de la Corrupción 2016*, efectuado todos los años por la reconocida organización Transparencia Internacional, situó al Perú en una escala de mayor corrupción que la de Brasil en el año 2016, dicho informe le da a Brasil la posición 79 con 40 puntos, mientras que Perú está en el puesto 101 con 35 puntos (a mayor posición y menor puntaje: mayor corrupción). Esta información es concordante con la señalada en un reciente Informe de la Defensoría del Pueblo⁶² que señala que en nuestro país las condenas por Delitos contra la Administración Pública han aumentado un 50% entre el 2010 y el 2016, cifra alarmante que no incluye los 32295 casos judicializados sobre delitos de corrupción que a diciembre del 2016 se encontraban en trámite a nivel nacional. Un análisis sobre los nocivos efectos de la corrupción no debería pasar solamente por cuantificar las pérdidas materiales (el dinero estatal perdido ilícitamente, las obras inconclusas o deficientemente construidas, los recursos destinados a la persecución judicial del crimen de “cuello blanco”, etc.) sino, por sobre todo, debemos tener en cuenta que la corrupción generalizada genera una crisis de confianza en el sistema político y en la institucionalidad democrática, puesto que se percibe con razón que el acto político está diseñado para servir a intereses egoístas que no buscan el bienestar social y que, peor aún, no va a existir control ni sanción sobre ellos porque las instituciones encargadas de la custodia del patrimonio estatal también adolecen de conductas corruptas; esto a su vez genera otra consecuencia que es la sensación de impunidad jurídica, es decir la falta de sanción a la conducta antijurídica, con lo que el Poder Judicial, pese a sus considerables esfuerzos, es visto como un agente que permite la corrupción al no castigar con suficiencia a los corruptos; así el clima de corrupción generalizada genera una afectación considerable a la seguridad jurídica, la ley ya no tiene la misma fuerza imperativa *per se* y los ciudadanos se cuestionan si su cumplimiento merece la pena. Téngase en cuenta también, como ya lo han advertido algunos doctrinarios, que el vínculo entre corrupción y derechos humanos hace que los delitos de corrupción afecten no solo al sistema en sí mismo sino, también, a los ciudadanos en general, y a determinadas comunidades o grupos humanos en particular. En este escenario se han planteado numerosas reformas dirigidas a tratar de eliminar esta alta corrupción: reformas políticas, reformas en la Administración de Justicia, reformas penales y penitenciarias, etc., en todas estas reformas la participación de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil es nula e inexistente, no por la falta de voluntad de estos actores, sino por el hecho de que no se han provisto las

⁶² **RADIOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ: REPORTE DE CORRUPCIÓN N° 1.** Año 1, Numero 1. Defensoría del Pueblo, Lima, 2017.p. 14.

herramientas necesarias para dicho fin. En nuestra opinión, las modernas Tecnologías de la Información y de la Comunicación Social (TICs) muy bien podría servir para constituirse en un medio activo de lucha contra la corrupción, esto si se permite a los ciudadanos que a través de políticas gubernamentales de transparencia y acceso a la información pública vía gobierno electrónico (e-Gobierno) se facilite el control de los actos estatales, se evite los actos de corrupción o, de ser consumadas, se advierta su existencia y se persiga su sanción, y de ese modo empoderar a los ciudadanos y la sociedad civil para poder luchar contra la corrupción que es un mal tan grande y tan esquivo que exige de todos nosotros una participación más activa a nivel personal y social, y más racional usando los recursos con los que contamos hoy en día. En este sentido la investigación presente busca analizar las consecuencias funestas de la corrupción en nuestro sistema jurídico, político y social actual, y hallar las propuestas que desde las TICs puedan coadyuvar a su erradicación de la función pública.



I. PLANTEAMIENTO TEORICO.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

1.1. Enunciado del Problema.

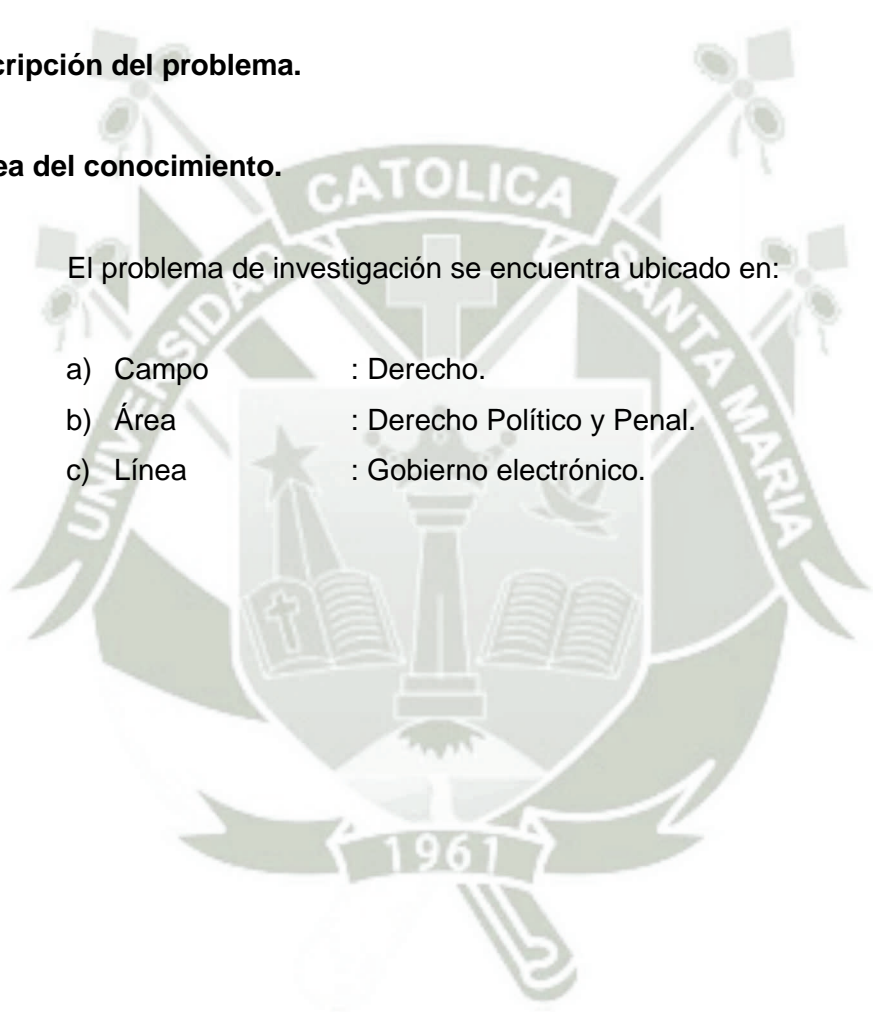
IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO
COMO UN MECANISMO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ,
2016.

1.2. Descripción del problema.

1.2.1. Área del conocimiento.

El problema de investigación se encuentra ubicado en:

- a) Campo : Derecho.
- b) Área : Derecho Político y Penal.
- c) Línea : Gobierno electrónico.



1.2.2. Análisis de variables.

TIPO	VARIABLE	INDICADORES	SUB INDICADORES		
Dependiente	LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	CORRUPCIÓN	Concepto de Corrupción.		
			Tipología de la Corrupción.		
			Características de la Corrupción.		
			Causas y Consecuencias de la Corrupción.		
					Vínculo entre corrupción y Derechos Humanos.
		LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	Sistema Nacional de Control		
			Control Político por el Poder Legislativo.		
			Control Penal por el Poder Judicial.		
Control Social y Defensoría del Pueblo.					
Independiente	POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL PERÚ	GOBIERNO ELECTRÓNICO	Concepto de Gobierno Electrónico		
			Tecnologías de la Información y la Comunicación Social en la Administración Pública		
			Legislación nacional sobre Gobierno Electrónico.		
			Legislación supranacional sobre Gobierno Electrónico.		
		POLÍTICAS PÚBLICAS	Provisión de información actualizada y continua sobre bienes y servicios del Estado.		
			Acceso a la información estatal pública a través de las TICS.		
			Optimización de recursos y procedimientos administrativos a efecto de evitar la corrupción.		

1.2.3. Interrogantes básicas

- a) ¿Cuál es el concepto y tipología de la corrupción, y cuáles son los efectos que la corrupción política genera en el Perú?
- b) ¿Cuál es el vínculo que existe entre los delitos de corrupción y los Derechos Humanos?
- c) ¿Cuáles son los mecanismos convencionales con los cuales se lucha contra la corrupción en el Perú?
- d) ¿Qué es el Gobierno Electrónico y cómo se están usando las Tecnologías de la Información y la Comunicación Social en la Administración Pública?
- e) ¿Cuál es el marco jurídico normativo del Gobierno Electrónico en la esfera nacional e internacional?
- f) ¿Cómo pueden las políticas de Gobierno Electrónico coadyuvar a la lucha contra la corrupción?
- g) ¿Qué propuestas específicas de políticas públicas de gobierno electrónico pueden implementarse en beneficio de la lucha contra la corrupción en el Perú?

1.2.4. Tipo y nivel de investigación:

La investigación será:

- a) Por su finalidad : Aplicada.
- b) Por el tiempo que comprende : Longitudinal.
- c) Por el nivel de profundización : Explicativa.
- d) Por el ámbito : Documental.

1.3. JUSTIFICACIÓN.

Nuestro tema de investigación es **actual** ya que como es evidente las llamadas Tecnologías de la Información y la Comunicación Social (TICs) se han insertado de manera sólida y persistente en nuestra vida social, de modo tal que hoy en día es posible interactuar con estos instrumentos tecnológicos en el trabajo, la educación, la salud, el entretenimiento, entre otros, de una manera natural e, incluso, necesaria; al mismo tiempo el tema de la corrupción es también un hecho actual que se ha masificado, sobre todo a nivel de la función pública, lo cual es lamentable y que genera un descredito de las instituciones y un considerable malestar en la ciudadanía. En este sentido el presente estudio adquiere **relevancia jurídica** puesto que el tema de la corrupción, si bien tiene honda consonancia social, a nivel jurídico genera considerables reflexiones no solo en torno a su persecución penal, la cual es inevitable, sino por sobre todo en el hecho de

buscar la prevención a efecto de que las conductas antijurídicas no se repitan y se pueda disminuir su ocurrencia y, eventualmente, erradicarla. En cuanto a la **utilidad social**, es evidente que una investigación que plantee propuestas específicas para luchar contra la plaga de corrupción política que afecta nuestro país, resulta necesaria y útil puesto que sus aplicaciones redundarán en beneficio de lograr una sociedad más igualitaria y justa, en donde la seguridad jurídica y la legitimidad democrática estén garantizadas. La **relevancia académica** se presenta porque el complejo tema de la corrupción política en nuestro país debe ser abordado en nuestra opinión, desde nuevas perspectivas de solución ya que, por un lado, los mecanismos tradicionales del sistema anticorrupción funcionan al parecer de una manera todavía deficiente, como también por otro lado por el hecho de que es necesario descubrir y asimilar las nuevas herramientas que la modernidad y las nuevas tecnologías están brindando y que nos pueden ayudar a luchar contra este flagelo.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1.- CONCEPTO DE CORRUPCIÓN.

“7] Tomando en cuenta lo hasta aquí expuesto, puede proponerse la siguiente definición de corrupción:

Definición 1. La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona.

8] Pero también el sobornante y el extorsionado obtienen un beneficio. El sobornante lo hace para obtener un bien personal sólo obtenible a través de la violación de una obligación del decisor; el extorsionado satisface los requerimientos del extorsionante para evitar un mal y obtener así el bien que le correspondería si el agente no violase su obligación. Pero tanto el sobornante como el extorsionado prefieren aportar una prestación extra a no obtener el bien en cuestión. Es decir:

Definición 2. La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.”⁶³.

⁶³ GARZÓN VALDÉS, Ernesto. **ACERCA DEL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN**. En: CARBONELL, Miguel; y, VÁZQUEZ, Rodolfo (Coordinadores). **PODER, DERECHO Y CORRUPCIÓN**. Siglo XXI Editores, Instituto Federal Electoral e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México D.F., 2003. p. 26.

2.2.- CARACTERÍSTICAS DE LA CORRUPCIÓN.

“Pueden distinguirse cuatro elementos que caracterizan la corrupción: 1) toda acción corrupta consiste en la transgresión de una norma; 2) se realiza para la obtención de un beneficio privado; 3) surge dentro del ejercicio de una función asignada, y 4) el individuo corrupto intenta siempre encubrir activamente su comportamiento.

Estas características relacionan la conducta del agente corrupto con el secreto, la apariencia de legalidad y la alteración de las funciones públicas para conseguir una ventaja privada. El aspecto medular de esta conducta radica en que la gente realiza la acción corrupta cumpliendo una función que cae dentro de la esfera de atribuciones que le compete, de acuerdo con normas legales o administrativas vigentes.”⁶⁴.

2.3.- CORRUPCIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

“Más allá de indudables cambios conceptuales relevantes, creo que aún puede sostenerse que: 1] La evolución del concepto de corrupción política incluyó siempre la referencia a la desviación o violación de un orden normativo. (...). 2] Pero además, gran parte de las construcciones conceptuales modernas sobre la corrupción giran en torno a una brecha o a una distancia (que en realidad es una relación de mutua referencia) entre legalidad o sistema normativo positivo y prácticas sociales, (...) 3] Los mores y creencias de la sociedad siempre fueron tomados en cuenta para la caracterización de la corrupción, ya sea bajo la forma de "condiciones culturales" que propician la corrupción, o de manera más sustantiva para caracterizar aquello que en cada época o cultura se percibe como corrupción.' 4] Las prácticas políticas corruptas son a menudo identificadas como tales por contraste con un tipo ideal de moralidad cívica (en cualquiera de sus versiones). 5] Casi todas las estrategias de combate a la corrupción incluyen una u otra forma de ampliación de la participación y el control ciudadano, desde el perfeccionamiento de los mecanismos de responsabilidad pública (accountability), hasta la propuesta del ejercicio de funciones públicas por parte de organizaciones ciudadanas; desde la demanda de mayor control por parte del público hasta la idea de participación como solución para los problemas tanto de corrupción política como de eficiencia en la gestión pública.' 6] Los rasgos que la llamada

⁶⁴ ÁLVAREZ FLORES, Carlos Alejandro. **COMBATE A LA CORRUPCIÓN.** En: VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro (Coordinador). **COMBATE A LA CORRUPCIÓN.** Instituto Nacional de Ciencias Penales, México D.F., 2011. p. 20.

*tradición republicana atribuía a la corrupción (pérdida de virtud ciudadana, erosión de la cosa pública, etc.) son ahora identificados como consecuencias necesarias de la difusión de las prácticas corruptas: procesos de deslegitimación, crisis no sólo de la representación política sino de la política misma*⁶⁵.

2.4.- CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS.

“La corrupción se podría vincular, en forma directa, a una violación de derechos humanos cuando un acto corrupto se utiliza, deliberadamente, como un medio para violar un derecho. Por ejemplo, un soborno ofrecido a un juez afecta inmediatamente su independencia e imparcialidad y, por lo tanto, viola el derecho a un juicio justo. Si un funcionario no causa, de manera deliberada, un daño, el test para determinar el vínculo será el de la diligencia debida: ¿era previsible la violación? ¿ejercieron los funcionarios la diligencia debida (todos los medios a su alcance) para prevenirla? En tales casos, la responsabilidad del Estado depende tanto de las circunstancias específicas como del derecho violado. (...)

*En otras situaciones, la corrupción puede ser un factor esencial que contribuye en una cadena de acontecimientos que, eventualmente, conduce a la violación de un derecho. En este caso, el derecho se viola por un acto que se deriva de un acto corrupto y el acto corrupto es una condición necesaria para esa violación. Esta situación surgirá si, por ejemplo, los funcionarios públicos permiten la importación ilegal de desechos tóxicos desde otros países a cambio de un soborno. Y si ese deshecho se coloca en, o próximo a, una zona habitada, los derechos a la vida y a la salud de las personas que allí residen serían violados indirectamente, como resultado del soborno.”*⁶⁶.

2.5.- CONCEPTO Y OBJETO DEL CONTROL GUBERNAMENTAL EN LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL.

“Artículo 2.- Objeto de la ley. Es objeto de la Ley propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades,

⁶⁵ RABOTNIKOF, Nora. **CORRUPCIÓN POLÍTICA: DEFINICIONES TÉCNICAS Y SENTIDOS SEDIMENTADOS.** En: CARBONELL, Miguel; y, VÁZQUEZ, Rodolfo (Coordinadores). **PODER, DERECHO Y CORRUPCIÓN.** Siglo XXI Editores, Instituto Federal Electoral e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México D.F., 2003. pp. 47-49.

⁶⁶ **LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS: ESTABLECIENDO EL VÍNCULO.** Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, 2009. p. 32.

funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación.

*Artículo 6.- Concepto. El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes. El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente.*⁶⁷.

2.6.- CONCEPTO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO.

*“...es posible definir al Gobierno Electrónico o e-government como la aplicación de las TIC para lograr una administración efectiva, eficiente y transparente de todos los recursos del gobierno, así como también el acceso fácil y expedito a servicios públicos, para ciudadanos, empresas y otras entidades que interactúen con el gobierno. Estas TIC permiten el intercambio de información y servicios por la vía electrónica, mejorando e incrementando la relación y comunicación entre gobierno-ciudadano, gobierno-empresa y al interior del mismo gobierno. El GE incluye de esta forma componentes tecnológicos, como también elementos culturales y de gestión de información.*⁶⁸.

“El Gobierno electrónico (e-government) corresponde a todas aquellas iniciativas que implican el uso de las TIC en la gestión interorganizacional del Estado, e incluye la definición, coordinación, implementación y desarrollo de las políticas públicas. Estas iniciativas en el ámbito de las políticas públicas, se ejecutan a través de:

- *Desarrollo de programas centrados en el Ciudadano.*
- *Promoción de la participación ciudadana.*
- *Mejora en la prestación de los servicios electrónicos mediante su análisis y*

⁶⁷ Artículo 2 y 6 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

⁶⁸ ALFARO A., Rodrigo; *et. al.* **INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO ELECTRÓNICO: ACTORES Y DIMENSIONES.** Ediciones Universitarias de Valparaíso-Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 2005. p. 14.

evaluación, midiendo su eficiencia y comparándolos con otras formas de prestación.

- *Comparación y análisis del desempeño del Gobierno electrónico.*⁶⁹.

2.7.- TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

“La lucha contra la corrupción ha experimentado cambios en las formas y prácticas sobre las cuales se ejerce, siendo un claro ejemplo la utilización de las TIC. La principal atribución de estas es que son sistemáticas, lo cual refiere al alcance en el espacio de redes digitales y la desregulación de barreras técnicas, de contenido y disseminación. Los medios digitales promueven la inmediatez e interactividad, y comúnmente se argumenta que de esta forma se establece un espectro de distensión en las relaciones entre actores, y entre actores y estructuras. De esta forma su utilización en el Estado viene promoviendo el concepto de gobierno electrónico, que es el mismo que impulsa la productividad pública, la gobernanza eficiente y el incremento de la responsabilidad gubernamental.

De igual manera, el manejo de información y provisión de servicios por medio de Internet ha demostrado ser más económico que otros medios que no se encuentren en línea, lo cual permite incrementar la calidad y frecuencia de la conectividad entre organizaciones y con el público en general. En este contexto, se están generando las condiciones para una gestión más abierta, lo cual constituye un factor importante para la erradicación de prácticas corruptas. Tal es así que la disponibilidad de información en medios digitales puede crear un ambiente, normas y transacciones más transparentes, lo cual produce a su vez mayor responsabilidad y empodera a las personas por medio del acceso a la información.”⁷⁰.

3. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS.

En los que se refiere a las Escuelas de Post Grado en Derecho no hemos podido

⁶⁹ CARDONA MADARIAGA, Diego Fernando. **LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, TIC, EN LA RELACIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-CIUDADANO: CASO COLOMBIA Y PERU.** Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009. p. 76.

⁷⁰ ZAPATA, Martín; y, CÉSPEDES, Ricardo. **LA TECNOLOGÍA AL SERVICIO DEL COMBATE CONTRA LA CORRUPCIÓN: EL EJEMPLO DE BOLIVIA.** Banco Interamericano de Desarrollo-División de Capacidad Institucional del Estado, s.c., 2015. p. 12.

encontrar investigaciones de tesis dirigidas a estudiar el vínculo existente entre el tema del gobierno electrónico con la lucha contra la corrupción, empero en cuanto al uso de las nuevas tecnologías y el Derecho ya existen avances investigativos al respecto, tenemos por ejemplo:

ARATA SALINAS, Angel Alfonso. **LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DEL COMERCIO ELECTRÓNICO.**

Tesis para obtener el Título Profesional de Abogado, presentado a la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2015. Esta investigación que data de hace pocos años hace un análisis sobre la influencia que han tenido las Nuevas Tecnologías en el Derecho, y de cómo éstas han permitido la aparición de un comercio electrónico que a su vez implica la existencia de documentos electrónicos que adquieren ahora valor jurídico; asimismo se hace un interesante repaso acerca de la legislación nacional y comparada sobre el comercio electrónico. Una de las conclusiones más importantes del autor señala que es imprescindible establecer propuestas de regulación del comercio electrónico que involucre a las diversas etapas de la contratación electrónica, siempre teniendo en cuenta que ello se debe corresponder con la búsqueda de la estabilidad jurídica que es clave en el intercambio comercial.

Llama poderosamente la atención, dentro de las referencias investigativas, que la mayoría de estudios sobre gobierno electrónico en el Perú proceden de otras disciplinas (propias de las ciencias fácticas) y no del Derecho y la Ciencia Política, véase por ejemplo:

MOLINA GÁRATE, Julio Arturo. **UN MODELO DE E-GOBIERNO PARA EL SECTOR ECONOMÍA BASADO EN COMPONENTES DE LA WEB 2.0.**

Tesis para optar el Grado Académico de Magister en Ingeniería de Sistemas e Informática, con la mención en Dirección y Gestión de Tecnología de Información, presentado a la Facultad de Sistemas e Informática de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2013.

SERRANO VALENZUELA, Rocío. **PLANTEAR LA GESTIÓN DE GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL PERÚ: CASO PRÁCTICO INTERCAMBIO DE NORMAS LEGALES EN EL PERÚ.**

Tesis para optar el Título Profesional de Ingeniero de Sistemas presentado a la Facultad de Ingeniería Industrial y de Sistemas de la Universidad Nacional de Ingeniería, Lima, 2005.

GARCÍA ECHEVARRÍA, María del Pilar. **DISEÑO DE UNA PROPUESTA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO PARA MEJORAR LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE.** Tesis para optar el Título Profesional de Ingeniero de Sistemas y Computación presentado a la Facultad de Ingeniería-Escuela de Ingeniería de Sistemas y Computación de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, Chiclayo, 2013.

Ahora bien, sobre el tema de la corrupción, tratado de manera individual sin relación con las modernas tecnologías telemáticas, es posible encontrar algunas referencias, como por ejemplo la siguiente:

VIGIL CARRERA, Jorge Humberto Martín. **EL PROBLEMA DE LA INCONSISTENCIA NORMATIVA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION ADMINISTRATIVA EN EL PERU.** Tesis para obtener el Título Profesional de Abogado, presentado a la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2012. En esta investigación se presenta una descripción conceptual del fenómeno de la corrupción y, en especial, de la corrupción administrativa, asimismo se hace un análisis sobre las acciones del Estado frente a la corrupción, sobre todo en lo que se refiere a la producción normativa vinculada a la lucha anticorrupción, a la transparencia en la función pública y al fomento de la ética; una de las principales conclusiones del autor señala que las normas anticorrupción deben tener dos objetivos básicos: la preeminencia de la ética en la gestión pública y, también, un efecto desincentivador de los actos corruptos.

Es en este contexto en donde creemos que se hace necesaria una investigación como la que proponemos en estas páginas, en donde se vincula el tema de las nuevas tecnologías y el gobierno electrónico con la corrupción pública, de modo tal que estas herramientas de la modernidad puedan luchar contra este mal de una forma más eficaz; así estamos seguros que nuestro estudio llenará un vacío académico y, esperamos, se convierta en una referencia útil en los posteriores trabajos que se planteen al respecto.

4. OBJETIVOS.

- 4.1.- Definir el concepto y la tipología de la corrupción, y determinar cuáles son los efectos que la corrupción política genera en el Perú.
- 4.2.- Encontrar y describir el vínculo que existe entre los delitos de corrupción y los Derechos Humanos.
- 4.3.- Analizar los mecanismos convencionales con los cuales se lucha contra la

corrupción en el Perú.

4.4.- Conceptualizar el Gobierno Electrónico y precisar como se están usando las Tecnologías de la Información y la Comunicación Social en la Administración Pública.

4.5.- Determinar el marco jurídico normativo del Gobierno Electrónico en la esfera nacional e internacional.

4.6.- Establecer el mecanismo acerca de cómo las políticas de Gobierno Electrónico pueden coadyuvar a la lucha contra la corrupción.

4.7.- Identificar las propuestas específicas de políticas públicas de gobierno electrónico que pueden implementarse en beneficio de la lucha contra la corrupción en el Perú.

5. HIPOTESIS.

Dado que:

1) Que la corrupción es un mal que se está generalizando y está estigmatizando la función pública y ocasionando un considerable daño al erario nacional, debido a que se trata de delitos complejos que buscan eludir los sistemas tradicionales de control;

2) y que las modernas Tecnologías de la Información y la Comunicación Social, se encuentran presentes en casi todas las actividades humanas, incluidas las relativas al gobierno electrónico cuyas herramientas se empiezan a implementar:

Es probable que:

La implementación de políticas públicas de Gobierno Electrónico sirva como un mecanismo novedoso y útil en la lucha contra la corrupción en el Perú.

II - PLANTEAMIENTO OPERACIONAL.

CUADRO DE SISTEMATIZACIÓN DE TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

VARIABLE	INDICADORES	SUB INDICADORES	TÉCNICAS	INSTRUMENTOS
<p>MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN</p> <p>(Variable Dependiente)</p>	CORRUPCIÓN	Concepto de Corrupción.	Observación Documental.	<ul style="list-style-type: none"> - Fichas Bibliográficas. - Fichas Hemerográficas. - Información digital (páginas web). - Legislación nacional. - Legislación internacional.
		Tipología de la Corrupción.		
		Características de la Corrupción.		
		Causas y Consecuencias de la Corrupción.		
		Vínculo entre corrupción y Derechos Humanos.		
	LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	Sistema Nacional de Control		
		Control Político por el Poder Legislativo.		
		Control Penal por el Poder Judicial.		
		Control Social y Defensoría del Pueblo.		
		<p>POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL PERÚ</p> <p>(Variable Independiente)</p>		
Tecnologías de la Información y la Comunicación Social en la Administración Pública				
Legislación nacional sobre Gobierno Electrónico.				
Legislación supranacional sobre Gobierno Electrónico.				
POLÍTICAS PÚBLICAS	Provisión de información actualizada y continua sobre bienes y servicios del Estado.			
	Acceso a la información estatal pública a través de las TICS.			
	Optimización de recursos y procedimientos administrativos a efecto de evitar la corrupción.			

1. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS.

A lo largo de la investigación propuesta utilizaremos la técnica de la observación documental, por lo que corresponde recopilar información pertinente de libros a través de fichas bibliográficas y de revistas mediante fichas hemerográficas, asimismo navegaremos por internet para buscar información relevante teniendo en cuenta siempre la seriedad y la identidad de la fuente consultada. Así también deberemos revisar la legislación nacional vigente e histórica, así como también la legislación comparada.

2. CAMPO DE VERIFICACIÓN.

2.1. Ubicación espacial.

Perú.

2.2. Ubicación temporal.

Entre el 10 de julio del 2013⁷¹ hasta el 10 de julio del 2017.

2.3. Unidades de estudio.

- Bibliografía.
- Hemerografía.
- Información digital (páginas web).
- Legislación nacional.
- Legislación internacional.

3. ESTRATEGIAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.

La estrategia de recolección de datos de la presente investigación presenta las siguientes características: en primer lugar acopiaremos la información asistiendo a bibliotecas privadas y públicas o a lugares de ventas de libros, así obtendremos luego de una lectura comprensiva información relevante y pertinente que transcribiremos bajo el sistema de fichaje, posteriormente la información fichada será ordenada de acuerdo a los indicadores y subindicadores, lo mismo cabe hacer con la información digital proveniente de las páginas web; todo esto nos llevará a un análisis ordenado de la información existente y seguidamente a la redacción de los capítulos y subcapítulos que darán forma

⁷¹ En esta fecha se publicó el Decreto Supremo N° 081-2013-PCM, Aprueban la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017.

al informe final, el mismo que también contendrá las necesarias conclusiones y propuestas, con lo que dicho informe estará dispuesto para su sustentación pública.

4. CRONOGRAMA DE TRABAJO.

2017	JULIO	AGOSTO	SETIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
ACTIVIDADES	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4
Preparación del Plan de Tesis.	X X X					
Aprobación del Plan de Tesis.		X				
Recolección de Datos		X X X X	X X X X			
Sistematización de Datos			X X	X X		
Análisis de Datos				X X	X X	
Conclusiones y Propuestas					X X	
Informe final					X X	
Sustentación						X X



5. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

ALFARO A., Rodrigo; *et. al.* **INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO ELECTRÓNICO: ACTORES Y DIMENSIONES.** Ediciones Universitarias de Valparaíso-Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 2005.

ÁLVAREZ FLORES, Carlos Alejandro. **COMBATE A LA CORRUPCIÓN.** En: VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro (Coordinador). **COMBATE A LA CORRUPCIÓN.** Instituto Nacional de Ciencias Penales, México D.F., 2011.

CARDONA MADARIAGA, Diego Fernando. **LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, TIC, EN LA RELACIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-CIUDADANO: CASO COLOMBIA Y PERU.** Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. **ACERCA DEL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN.** En: CARBONELL, Miguel; y, VÁZQUEZ, Rodolfo (Coordinadores). **PODER, DERECHO Y CORRUPCIÓN.** Siglo XXI Editores, Instituto Federal Electoral e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México D.F., 2003.

LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS: ESTABLECIENDO EL VÍNCULO. Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, 2009.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **NUEVAS TECNOLOGÍAS Y NUEVOS DERECHOS.** En: **EFFECTOS DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS.** Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC), Barcelona, 2010.

RABOTNIKOF, Nora. **CORRUPCION POLÍTICA: DEFINICIONES TÉCNICAS Y SENTIDOS SEDIMENTADOS.** En: CARBONELL, Miguel; y, VÁZQUEZ, Rodolfo (Coordinadores). **PODER, DERECHO Y CORRUPCIÓN.** Siglo XXI Editores, Instituto Federal Electoral e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México D.F., 2003.

RADIOGRAFÍA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ: REPORTE DE CORRUPCIÓN N° 1. Año 1, Numero 1. Defensoría del Pueblo, Lima, 2017.

ZAPATA, Martín; y, CÉSPEDES, Ricardo. **LA TECNOLOGÍA AL SERVICIO DEL COMBATE CONTRA LA CORRUPCIÓN: EL EJEMPLO DE BOLIVIA.** Banco Interamericano de Desarrollo-División de Capacidad Institucional del Estado, s.c., 2015.

- Constitución de 1993.
- Ley 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- Decreto Supremo N° 060-2001-PCM, Crean el «Portal del Estado Peruano» como sistema interactivo de información a los ciudadanos a través de Internet y normas afines y conexas.
- Decreto Supremo N° 081-2013-PCM, Aprueban la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017.
- Decreto Supremo N° 083-2011-PCM, Crean la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE).
- Resolución Ministerial N° 061-2011-PCM, Aprueban lineamientos que establecen el contenido mínimo de los Planes Estratégicos de Gobierno Electrónico.
- Resolución Ministerial N° 181-2003-PC, Crea la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI) y sus modificatorias.