

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Prevención y Control de la Corrupción

**“CANAL DE DENUNCIAS COMO UN MEDIO EFECTIVO PARA LA LUCHA
CONTRA LA CORRUPCION EN EL PODER JUDICIAL”**

**Trabajo Académico para Optar el título de Segunda Especialidad en Prevención y Control
de la Corrupción.**

AUTOR

SONIA SOFIA NIETO TAPIA

CODIGO: 0020194563

ASESOR

JUAN CARLOS DIAZ COLCHADO

2019

RESUMEN

El plan de investigación se enfoca en describir cómo funciona el actual sistema de denuncias que maneja la Oficina de Control de la Magistratura –OCMA del Poder Judicial para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción de sus miembros.

Así mismo, como debería mejorarse el actual sistema de denuncia para incentivar las denuncias por actos de corrupción de jueces y auxiliares jurisdiccionales. Así como, alentar a los usuarios comunes a denunciar por medio de su página web, he aquí por qué los mecanismos a utilizar deben ser simples en materia de esquema y lenguaje asegurando que el usuario pueda comprender que actos o conductas de los funcionarios judiciales constituyen hechos de corrupción.

De igual forma proponemos que la OCMA adecue su sistema de denuncias para temas de corrupción e integridad a la propuesta de canal de denuncias que recoge el “Plan Nacional del Poder Judicial de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 12.2018–12.2021”.

Palabras clave: canal de denuncias, protección de denunciantes, poder judicial, lucha anticorrupción

ABSTRACT

The investigation plan it's focuses on describing how the current delations system operated by the Control Office of Magistracy Works (Oficina de Control de la Magistratura - OCMA) to prevent, investigate and punish acts of corruption of Judiciary members.

In addition to how should be improved the current delations system to encourage delations of corruption acts in which judges and jurisdictional assistants incur. It also seeks to encourage common users to report through the website, this is why the mechanisms to be used must be simple in terms of scheme and language ensuring that they can be understood which acts or behaviors of the judiciary officials constitute acts of corruption.

In the same way we propose that the OCMA adapt its reporting system for corruption and integrity issues to In the same way we propose that the Control Office of Magistracy Works adapt its reporting system for corruption and integrity issues to the current reporting channel proposal present in the Judiciary's National Plan for integrity and fight against corruption 12.2018-12.2021 (Plan Nacional del Poder Judicial de integridad y lucha contra la corrupción 12.2018-12.2021)

Keywords: Reporting cannel, whistleblower protection, judiciary, anti-corruption fight.

INDICE

INTRODUCCION

1.	Estado de la cuestión.....	5
1.1	La relación entre la corrupción y los derechos humanos.....	5
1.2	Normas de control para prevenir la corrupción en el Sistema de Justicia.....	6
1.3	Marco teórico sobre implementación de Políticas de Integridad en el sistema de justicia.....	8
1.4	Marco teórico interpretativo sobre los Sistemas de Denuncias en el Poder Judicial.....	10
2.	La lucha contra la corrupción en el sistema de administración de justicia	
2.1	A nivel internacional.....	15
2.2	A nivel nacional.....	16
3.	Implementación y desarrollo de los canales de denuncia en el Perú.....	20
3.1	Canales de denuncia en otros países.....	21
3.2	Canales de denuncia en el Perú.....	24
	Marco normativo	
	Fortalezas y debilidades del Plan	
	Importancia de un sistema adecuado de denuncias	
4.	¿Cómo mejorar los canales actuales?.....	30
	Protección de denunciantes y denuncias anónimas.....	31
	Implementación de la denuncia anónima.....	36
5.	Conclusiones.....	38
	BIBLIOGRAFÍA	39

INTRODUCCION

En julio del año 2018, nuevamente, la probidad de los magistrados del Poder Judicial, volvió a ser cuestionada, tras la divulgación de los denominados “audios de la vergüenza”, en los cuales se escuchaba a magistrados de alta investidura, en contubernios y tratos subrepticios, que del contexto de los mismos no sólo reflejan claros indicios de la comisión de diversos ilícitos penales y graves faltas disciplinarias, sino que esencialmente afectaron aún más la credibilidad del sistema de justicia del país y constituyeron una vulneración a los principios constitucionales de independencia e imparcialidad y, por ende, una afectación del derecho fundamental de las personas a tener una buena administración de justicia.

Por ello, cabe preguntarse, si éstos hechos, eran ajenos al conocimiento interno de los magistrados, funcionarios y servidores del Poder Judicial. Como también, si el órgano llamado a velar por la prevención, investigación y sanción de las inconductas funcionales de sus miembros - Órgano de Control de la Magistratura (OCMA), contaba con un sistema de canal de denuncias, que permitiera advertir e intervenir de manera oportuna y eficaz sobre hechos que hoy, conforme a las investigaciones realizadas, compromete a más de un miembro de la más alta investidura del Poder Judicial.

En la presente investigación nos proponemos exponer el estado actual de los canales de denuncia implementados por la Oficina de Control de la Magistratura – OCMA, la necesidad de mejorarlos en nuestro sistema de administración de justicia, para casos de corrupción de jueces y servidores judiciales, exponiendo las experiencias de otros países y la doctrina que los sustenta, como también algunos planteamientos para proceder a su optimización.

En lo que respecta a la metodología empleada, nuestra finalidad es realizar una investigación descriptiva y transversal, que contempla el método hipotético deductivo, con el objeto de determinar la manera como viene funcionando el sistema de denuncias de actos de corrupción en el Poder Judicial y cómo mejorar el mismo.

I.- ESTADO DE LA CUESTION:

1.1 La relación entre la corrupción y los derechos humanos.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, desde el año 2013, ha reconocido los efectos negativos que produce la corrupción en relación a los derechos humanos, tanto a nivel individual por estar relacionado al acceso discriminatorio de los servicios públicos; a nivel colectivo, ya que afecta a grupos de personas de poblaciones vulnerables o en riesgo; y, en la sociedad general, por cuanto lesiona los principios democráticos y el Estado de Derecho.

En el año 2017, con la aprobación de la Resolución 1/17 sobre “Derechos Humanos y Lucha contra la Impunidad y la Corrupción”, como consecuencia de la situación de Guatemala, de manera relevante se indicó que “una justicia independiente e imparcial es indispensable para el combate efectivo a la impunidad y la corrupción”. (García Fernández et. al. 2019: 4). En esta resolución, entre otras cosas, la CIDH expresó su preocupación por que, en algunos países de la región, “La corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer estructuras paralelas de poder y cooptar el Poder Judicial, incluso en sus más altas Cortes”.

De manera especial y respecto al Sistema de Administración de Justicia, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Magistrados y Abogados Judicial también se ha pronunciado respecto a los efectos que tiene la corrupción hacia los derechos humanos, en su Informe Anual presentado en 2017 ante Consejo de Derechos Humanos, dedicado al tema de corrupción e Independencia Judicial. En dicho informe señaló:

“El sistema judicial debe aplicar medidas para defenderse de la corrupción, al tiempo que lucha decididamente contra este flagelo en todos los niveles y de manera integral. Ello es una de las varias razones por las que el vínculo entre corrupción, derechos humanos y los actores del sistema de justicia deben abordarse desde una doble perspectiva. Por una parte, es preciso afrontar las amenazas directas que pesan sobre los jueces y abogados. Por otra, deben analizarse los retos que plantea la corrupción con miras a fomentar las capacidades y determinar cómo luchar de forma más eficaz y eficiente contra la corrupción y la delincuencia organizada”. (NACIONES UNIDAS 2017: 15).

1.2 Normas de control para prevenir la corrupción en el Sistema de Justicia:

Los actos de corrupción tienen consecuencias de distinta naturaleza y afectan el funcionamiento adecuado del sistema de justicia. Si bien, en el año 2010 se creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) con la finalidad de mejorar el marco de políticas de integridad y combate a la corrupción; desde entonces, la percepción de rechazo a la actuación del Poder Judicial ha sido en algunos casos la misma o peor. Así, lo demuestra la Décima Encuesta Nacional de PROETICA e IPSOS sobre: “*Percepción de la Corrupción en el Perú en el año 2017*” que a la pregunta: “¿Cuáles son las tres instituciones más corruptas de nuestro país? El 48% de entrevistados señalaron que la institución más corrupta, era el Poder Judicial” (PROETICA 2017: s/p.). El margen porcentual que se cita en la referida encuesta, muestra que para el año 2017 la percepción de la corrupción no tuvo avances o al menos así fue percibido por la ciudadanía; y, de cara a lo sucedido con los denominados “audios de la corrupción” es de seguro que esa percepción negativa se acentuó aún más.

Otro de los instrumentos legales importantes en el proceso de lucha contra la corrupción, se encuentra constituido por la Ley Nro. 27806, “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, cuya finalidad es la de promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental de toda persona de acceder a la información que se encuentra consagrado en el numeral 5 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Así, en referencia del derecho a la información pública, la norma legal en comentario, dispone en una forma general, que todas las entidades de la Administración Pública, dentro de las cuales se encuentra comprendida el Poder Judicial, tienen el deber de garantizar el acceso a la misma.

Luego de conocida la crisis en el sistema de administración de justicia y como una medida que constituye un avance en la lucha contra la corrupción en el Poder Judicial, con fecha 24 de abril del 2019 fue publicada la Ley 30934, por la cual se incorporó el Título VI a la Ley Nro. 27806, estableciéndose con ello, normas de carácter especial, que regulen el régimen legal de transparencia de todas las instituciones integrantes del Sistema de Justicia: el Poder Judicial, Ministerio Público, Junta Nacional de Justicia, Tribunal Constitucional y Academia de la Magistratura. (CONGRESO DE LA REPUBLICA 2019: s/p.); y obligando a todas ellas a publicar en sus respectivos portales de transparencia, por lo menos, entre otras, la siguiente información:

- a. La hoja de vida del juez o del fiscal, de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, del Tribunal Constitucional y del Consejo Directivo de la Academia de la Magistratura.
- b. La declaración jurada de intereses de los jueces, fiscales y, en general, de los miembros del sistema de justicia.
- c. Todas las sentencias judiciales, dictámenes fiscales y jurisprudencia sistematizada de fácil acceso por materias, con una sumilla en lenguaje sencillo y amigable.
- d. La relación de entrevistas y visitas que tengan los jueces y fiscales y, en general, de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, del Tribunal Constitucional y de la Academia de la Magistratura, con indicación del asunto que las haya motivado.
- e. Los informes elaborados por las oficinas de control del Poder Judicial y del Ministerio Público o las que hagan sus veces.
- f. Los procesos de selección y nombramiento, ratificación y disciplinarios de los jueces y fiscales por la Junta Nacional de Justicia.
- g. Acceso al Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional, creado por el Decreto Legislativo 1265 y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 002-2017-JUS.

Es necesario entender que el acceso a la información y rendición de cuentas es una herramienta de control ciudadano para luchar contra la corrupción. Así, Claudio Nash refiere que:

[...] A este respecto, se ha sostenido que el éxito de las agendas de los derechos humanos y la anticorrupción requieren una institucionalidad que garantice la independencia judicial, la vigencia del principio de igualdad y no discriminación, la libertad de prensa y de expresión, el acceso a la información y la rendición de cuentas (accountability) (Nash, 2014, p. 34).

También la Ley 30942 “Ley que crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia”, se busca impulsar la reforma del sistema de justicia mediante la formulación de los criterios para la elaboración de la política nacional y la coordinación para la ejecución de las políticas a cargo de las entidades integrantes del sistema de justicia (CONGRESO DE LA REPUBLICA 2019: 4). Resulta indispensable destacar que, ante la actual situación que afronta el Poder Judicial, las metas, propuestas y lineamientos establecidos en el

“Plan Nacional del Poder Judicial de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018–2021”, sean los necesarios para la lograr la finalidad de prevenir y erradicar actos de corrupción de sus miembros y generar la credibilidad de la población en el sistema de administración de justicia.

En cuanto a la regulación de los canales de denuncia en las entidades de la administración pública, se tiene que en el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM¹, que aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, se reconoció que en esa fecha no existía un adecuado sistema de denuncias que permitiera que los/las ciudadanos/as puedan colaborar en la lucha contra la corrupción a través del suministro de información relevante para las autoridades y también se estableció que los canales se encuentran dispersos, no uniformizado, no resultando sencillo acceder a ellos por parte de los los/las administrados/as y no se aproveche las facilidades que ofrecen las tecnologías de información (PCM 2017: 26-27).

A la fecha, en el “Plan Nacional del Poder Judicial de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018–2021”, se contempla el rubro canal de denuncias y se establece que la implementación del mismo debe estar destinada al logro de su finalidad. Sin embargo, para el logro de ello, se debe elaborar y diseñar estrategias que optimicen el éxito de los objetivos trazados.

1.3 Marco teórico sobre implementación de políticas de integridad en el sistema de justicia de justicia.

Más allá de los mecanismos de denuncia que desarrolla la OCMA, es necesario que dicho órgano contribuya con la implementación de políticas de integridad dirigidas a todos los magistrados y auxiliares que integran el Poder Judicial, con la finalidad de hacerlos partícipes del mejoramiento del servicio de administración de justicia que se brinda a nivel nacional. Por ello, consideramos importante las experiencias de control y promoción de la integridad, en el servicio del sector privado. Así como el Estado, a través de sus instituciones públicas, garantiza el orden legal y los derechos de los ciudadanos a una buena administración pública, en el sector privado, la imagen y el prestigio de una empresa, su reputación corporativa, conforma uno de los activos primordiales del

¹ PCM- 2017. Decreto Supremo N° 092-2017-PCM. Lima 13 de setiembre. Consulta: 5 de abril de 2019 cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/217499/DECRETO-SUPREMO-092-2017-PCM.pdf

posicionamiento comercial. Esto, a su vez se relaciona con un compromiso ético y una construcción de sistemas de promoción de la integridad, que fortalezca la imagen corporativa de responsabilidad ante la ciudadanía, colectividad o los llamados stakeholders.

Los modelos de buena práctica en integridad y lucha contra la corrupción, son útiles para el mismo objetivo que persigue el Estado en la visión del contexto internacional de políticas públicas para enfrentar la corrupción endémica que se da en muchas partes del mundo. En este sentido, la doctrina del derecho privado, propone el Compliance, sobre el que hemos consultado un material titulado “estudio sobre el Compliance” desde la perspectiva del sector público, producido por la Cooperación alemana, elaborado para la OCDE, en el marco de la lucha anticorrupción. En este documento se define al Compliance de la siguiente manera:

De origen, el *Compliance* –cuyo significado en español es Cumplimiento– suponía garantizar que se cumplan las normas que contienen obligaciones legales para la empresa y su personal.... De hecho, el fundamento del *Compliance* es no sólo evitar situaciones que conlleven a una sanción penal, sino, sobre todo, elevar los estándares éticos de la empresa a través del cumplimiento de normas internas, buenas prácticas, y regulaciones sectoriales de manera que se consolide y garantice el valor reputacional de la empresa. (Cooperación alemana 2017: 20)

Dentro de las recomendaciones para la gobernanza pública que incorpora este proyecto, se incluyen los canales de denuncia, que es el objeto de nuestro plan de investigación. Ello, como parte del desarrollo de un modelo de Compliance puramente estatal, que tiene como meta, el acatamiento de la ley y la acción basada en integridad y ética, dentro de una intervención sistémica para hacer frente a actos de corrupción. Los canales de denuncia se elaboran para garantizar y fortalecer el sistema de supervisión y control de las entidades públicas, mediante sistemas para recepcionar las denuncias facilitando su presentación:

“Para lo cual, es recomendable habilitar mecanismos en la página web, crear una cuenta de correo electrónico especial, implementar una línea telefónica con las garantías debidas, establecer un mecanismo de recepción directa y personal de la denuncia. La finalidad de todo ello es generar confianza en los potenciales denunciantes o informantes para así alcanzar el objetivo último, cual es, incentivar la denuncia e identificar y sancionar a los autores de las prácticas prohibidas o cuestionables.” (Cooperación alemana 2017:38).

En razón de ello, consideramos, que las prácticas de corrupción en el desempeño de una función jurisdiccional, no sólo pueden tener mecanismos de sanción posterior, sino que el OCMA debe desarrollar políticas de integridad y ética en los magistrados y servidores judiciales, con el compromiso, que para combatir la corrupción además de emitir reglas de sanciones también se debe trabajar en la elaboración de reglas de prevención. Ello implica, mecanismos de control adecuado, con canales de denuncias que incentiven al usuario a formular denuncias anónimas por actos de corrupción, con garantía de la reserva total de la identidad de quien formula la denuncia; y en el caso de “Reserva de Identidad del Denunciante”, la cláusula de confidencialidad no sólo debe implicar responsabilidad para denunciante que revela los hechos de su denuncia, sino que además, debe establecer la responsabilidad funcional del servidor o funcionario a cargo de la investigación que revele la identidad del denunciante y los hechos que motivaron el mismo. (OCMA 2017/6)

1.4 Marco teórico interpretativo sobre los sistemas de denuncias en el Poder Judicial

El sistema de denuncias es un medio importante en la lucha contra la corrupción, pues permite conocer o poner en evidencia hechos de corrupción o la sospecha de los mismos. En el Poder Judicial, la OCMA, es la unidad encargada de establecer el mecanismo de denuncias en general, siendo estas presenciales y/o virtuales, cuyo procedimiento se puede visualizar en el portal web de la citada institución. A la par, existe un órgano de línea denominada Unidad de Defensoría del Usuario Judicial, que tienen como función específica, atender quejas verbales y/o presenciales, telefónica, vía web o correo electrónico como consecuencia de retardos y demoras en los procesos judiciales a nivel nacional, cuyo trámite en las quejas verbales por retardo, se inicia con la recepción de la queja por personal encargado, quien, realiza coordinaciones vía telefónica con el juez o secretario del órgano jurisdiccional donde se tramita el expediente relacionado con la queja presentada. Luego de las coordinaciones internas con el juez o auxiliar judicial a cargo, se comunica al usuario las absoluciones expresadas por el operador judicial a cargo del proceso; así, si se trata de una queja por retardo, se indicará que el juez o auxiliar jurisdiccional proporcione una determinada fecha de respuesta a los pedidos legales del proceso. Con estas indicaciones, la citada oficina dará por atendido el reclamo del usuario; sin embargo, conforme al protocolo de actuación no se ha regulado la posibilidad de

realizar un seguimiento oficioso por parte de esta oficina en relación a establecer que el motivo que generó la queja haya sido atendida en la fecha fijada por el operador judicial.

Asimismo, en el Portal web de dicha institución existe un tríptico, donde se indican los casos en que procede una queja, indicándose los requisitos de la queja, entre ellos, la descripción de los hechos que comprende una queja por retardo y lo que se conceptualiza sobre el mismo, como son: “proveer escritos, notificación, resolver, elevar expediente sentenciar”. Aunado a ello, existe el rubro denominado “otros” donde se conceptualiza lo siguiente: “por maltrato al usuario, por patrocinio ilegal y por petición de dádivas u otros”.

Una de las misiones de la OCMA es velar por la idoneidad y desempeño ético de los operadores judiciales a nivel nacional, investigando y sancionando las conductas disfuncionales de magistrados, auxiliares jurisdiccionales y demás servidores del Poder Judicial. Sin embargo, el sistema de difusión de denuncias por actos de corrupción diseñado por la OCMA, no desarrolla un lenguaje simple y entendible para todos los usuarios del sistema de administración de justicia que por uno u otro motivo concurren diariamente al Poder Judicial, con principal atención para los grupos de poblaciones vulnerables donde también existen órganos jurisdiccionales, sobre los cuales, también se desarrollan los mecanismos de control establecidos por el OCMA.

Observando ello, debemos considerar que los nichos de corrupción se generan en espacios donde existen litigantes cuya vulnerabilidad social, económica y cultural, los hacen objetos de discriminación y no reciben el mismo trato que los demás frente a la ley. Expertos de la Universidad de Chile y la CIDH, señalan lo siguiente:

“También la exigencia del pago de soborno como barrera de entrada al sistema judicial constituye una violación a la obligación estatal de proveer acceso equitativo, rápido y eficaz a la justicia. Esto afecta con particular vehemencia a los grupos menos aventajados, como las mujeres, los pobres y los indígenas, categorías que al entrecruzarse agravan la intensidad de la discriminación” (Nash, Aguilo, y Bascur, 2014, p. 42).

Por ello, se hace necesario que el Poder Judicial desarrolle un canal de denuncias que de forma clara y simple, señale cuáles son las formas de corrupción que se dan en el sistema judicial pues recurrir al tecnicismo de las palabras como “dádivas, sobornos y patrocinio

ilegal” puede terminar por confundir a los usuarios del sistema judicial. La OCMA, debe describir de forma clara y precisa, no sólo, los actos de retardo por el cual proceden las denuncias o quejas, sino que, de igual forma establezca que hechos constituyen actos de corrupción, como por ejemplo: “petición de dadiva” debe ser descrita como: *solicitud de regalos, dinero, bienes u objetos*, sólo así el usuario litigante de poblaciones vulnerables, podrá entender que la petición o exigencia que se les haga por atender su proceso es un acto prohibido para el magistrado o auxiliar judicial que lo solicita y que el órgano de control, es el llamado a investigar y sancionar dicho acto. Así, el canal de denuncias, constituye el primer medio de contacto que tiene el usuario para interponer una queja o denuncia por actos de corrupción y, por ende, como una herramienta necesaria en la lucha contra la corrupción, debe ser desarrollada con mayor claridad, teniendo en cuenta, que el sistema de control de la OCMA se extiende en todas las instancias jurisdiccionales a nivel nacional, debiendo ponerse especial atención los sectores de poblaciones vulnerables, donde en muchos casos se desarrolla, la denominada “corrupción blanca o pequeña corrupción”.

Si bien, la OCMA cuenta con información en el Sistema Informático de la oficina de Control de la Magistratura –SISOCMA, donde sólo existe el rubro de búsqueda, por nombre del denunciante, denunciado y expediente; no existe el rubro “motivo de la investigación”, hecho que de cierta forma, impide conocer el porcentaje de los hechos que con mayor frecuencia se denuncian contra magistrados y auxiliares de ese sistema de justicia; información que además, debería reflejar los informes anuales de la OCMA.(Oficio N° 198-2019-NMCB-UDOC-OCMA-bbm).

En tal sentido, si la lucha contra la corrupción es una política de Estado, se debe entender, que todos las entidades que conforman el sistema del Estado deben coadyuvar sus esfuerzos al logro de ese fin, más aún el Poder Judicial que ya en años anteriores evidenciaba un alto descrédito en la población, como así lo reflejó la VII Encuesta Nacional Anticorrupción, donde se constató que solo el 9% de las personas que enfrentaron un acto de corrupción hicieron una denuncia mientras que el restante 91% argumentó que no lo hacía porque quería evitarse más problemas, o consideraron que la denuncia no sirve para nada, o que no tenían como probar el acto corrupto, o pensaron que podrían ser perseguidos por su denuncia (PROETICA.2012: 19). Este descrédito, posteriormente fue visualizado en la Décima Encuesta Nacional de PROETICA e IPSOS

citado líneas arriba, redundando dicha percepción la encuesta realizada por el Diario el Comercio–IPSOS, donde el 70% de los entrevistados señalaron que lucha anticorrupción no había experimentado avances. (Chirinos 2018: s/p.). Al respecto Chevarría y Silvestre señalan que:

[...] las denuncias son un aspecto de suma importancia en la lucha contra la corrupción porque es el acto que permite poner en evidencia los hechos o sospechas de corrupción a fin de que puedan ser investigados y, de ser el caso, sancionados (Franz Chevarría y Martha Silvestre 2013:13).

Siendo ello así, el problema general abordado en nuestra investigación responde a la siguiente interrogante:

¿Es adecuada la difusión y acceso al sistema de canales de denuncias que desarrolla la OCMA, como instrumento para prevenir, investigar y sancionar las prácticas corruptas de los miembros del Poder Judicial o es necesario que el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 contemple la reestructuración de dicho sistema?

En concordancia con esto, las preguntas de los problemas específicos son: ¿De qué modo se encuentra implementado y desarrollado el canal de denuncias de los órganos desconcentrados de la OCMA y si a la fecha se encuentran unificados en su procedimiento? ¿Es necesario que el sistema de denuncias que viene desarrollando la OCMA contemple el diseño de denuncias anónimas con la finalidad de incentivar denuncias por actos de corrupción? ¿Son efectivos y oportunos los mecanismos de respuesta de la OCMA y sus órganos desconcentrados ante las denuncias presentadas por actos de corrupción? ¿Es necesario que en el Portal de Transparencia de la OCMA se registre las sanciones y denuncias contra los funcionarios que hayan incurrido en actos de corrupción?

A fin de dar una respuesta preliminar, se ha formulado la siguiente hipótesis general que guiará el desarrollo del presente trabajo:

El actual sistema de denuncias del OCMA debe ser reestructurado para implementar un adecuado canal de denuncias que tenga por finalidad prevenir, investigar y sancionar denuncias contra magistrados y auxiliares jurisdiccionales por actos de corrupción, estableciendo procedimientos

simples y eficaces que incentive al denunciante a evidenciar los actos de corrupción en los diversos niveles del sistema judicial.

Asimismo, en relación con las preguntas específicas, hemos formulado las siguientes hipótesis específicas:

Hipótesis Específica 1:

El sistema de denuncias de la OCMA para casos de corrupción de magistrados y auxiliares jurisdiccionales no contiene un lenguaje claro y simple para definir qué hechos constituyen actos de corrupción judicial.

Hipótesis Específica 2:

El sistema de denuncias de la OCMA vía web debe ser mejorado, estableciendo mecanismos de seguimiento al cumplimiento de las denuncias realizadas por los usuarios.

Hipótesis Específica 3:

Las denuncias anónimas garantizan la reserva de la identidad de los denunciantes; y con ello se incentiva a los denunciantes a formular denuncias por actos de corrupción. En razón de ello, el canal de denuncias de la OCMA, debe incorporar las denuncias anónimas.

Hipótesis Específica 4:

Proponemos un sistema de canal de denuncias para ser usado como insumo para mejorar el actual canal de denuncia que maneja la OCMA, ello en tanto no se logre el funcionamiento del canal de denuncia que contempla en el “Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021” del Poder Judicial.

A fin de dar una respuesta sólida y contrastada a los problemas, generales y específicos, hemos formulado los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Describir el funcionamiento del canal de denuncias de la OCMA y las propuestas sobre canales de denuncia consideradas en el Plan Nacional Anticorrupción propuesto, identificando y analizando sus fortalezas y debilidades, proponiendo mejoras el sistema de denuncias por casos de corrupción de jueces y auxiliares jurisdiccionales.

Objetivo Específico 1:

Analizar la estructuración y funcionamiento del sistema de denuncias de la OCMA para casos de corrupción de jueces y auxiliares jurisdiccionales y determinar si el lenguaje para calificar los actos de corrupción es el adecuado para los denunciantes.

Objetivo Específico 2

Evaluar la implementación del “Plan Nacional del Poder Judicial de Integridad y Lucha contra la Corrupción 12.2018-12.2021”, en lo relativo a la propuesta del sistema de canal de denuncias.

Objetivo Específico 3:

Desarrollar y proponer la implementación de un sistema de denuncias anónimas por actos de corrupción, que incentive a la formulación de denuncias, sin la necesidad de requerir para su validez datos personales de quien la formula, así como, mejorar los procedimientos del canal de denuncias, la respuesta que debe ser oportuna, la publicidad de las sanciones y los medios técnicos del canal de denuncias.

Objetivo Específico 4:

Proponer nuestro sistema de denuncias como herramienta para la reestructuración del canal de denuncias que actualmente desarrolla el OCMA.

2.- La lucha contra la corrupción en el sistema de administración de justicia.

2.1 A nivel internacional:

La Fundación para el Debido Proceso, con apoyo de la Fundación *Open Society*, realizó en el 2007 una evaluación de la lucha anticorrupción llevada a cabo en países de Centroamérica y Panamá. (Fundación para el Debido Proceso: 2007). La investigación sugirió una definición operativa de corrupción judicial, para distinguirla de otros tipos de delitos en agravio del Estado cometidos por los mismos funcionarios que están a su servicio. La define como el acto en el cual la conducta de un juez o empleado judicial vulnera la imparcialidad del proceso judicial con vistas a obtener un beneficio ilegal para sí mismo o para terceros. (Fundación para el Debido Proceso 2007: 7). Profundizando en esta definición, comenta los casos en que se da una corrupción judicial de hecho, distinguiendo previamente entre beneficio material, financiero o in material. Luego señala:

Este beneficio puede ser tanto material o financiero como inmaterial y, en ese sentido, son manifestaciones de corrupción judicial la acción del funcionario judicial que recibe dinero para agilizar un trámite, la del que pierde el expediente por un precio, como la actuación del juez que no toma en cuenta evidencia con el afán de justificar la absolución de un inculpado de alto perfil político o poder económico. (Fundación para el Debido Proceso 2007: 7)

También precisan que, los mejores indicadores para evaluar si un Poder Judicial es independiente, es la cantidad y la calidad de mecanismos que posee para combatir su corrupción interna. Fuera de esto, es muy difícil establecer de otro modo cual es el nivel de independencia que posee realmente este poder del Estado. (Fundación para el Debido Proceso 2007: 8) Según la investigación que se reseña, los mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción en Centroamérica han continuado insistiendo en formas tradicionales de vigilancia y control de la desviación jurisdiccional, como una respuesta a las diferentes modalidades de corrupción que enfrenta:

Es decir, los Poderes Judiciales en América Central combaten la corrupción existente en sus filas echando mano, de un lado, al régimen disciplinario para jueces y personal auxiliar, y, del otro, a las acciones de persecución del delito que corresponde impulsar al Ministerio Público. De esa manera, y al margen de las peculiaridades institucionales de cada país, puede decirse que en toda la región se configura tanto un sistema de control interno, de naturaleza disciplinaria, como uno de control externo, de naturaleza penal. No se registra la existencia de programas especiales orientados a prevenir, sancionar y erradicar la corrupción judicial. (Fundación para el Debido Proceso 2007: 68)

En este sentido, podemos afirmar que el estado general de la lucha contra la corrupción en Centroamérica, ha estado marcada por un derrotero en el que había sido tradicional la carencia de un Poder Judicial independiente, situación similar a aquella que en el régimen de Fujimori se presenció en nuestro sistema de administración de justicia.

2.2 A nivel nacional:

En el año 2001, tras la caída del régimen Fujimori –Montesinos, donde se evidenció que el poder político había utilizado el sistema judicial para sus propios fines, el Poder Judicial inició una campaña de lucha frontal contra la corrupción. Así, en el año 2007, el entonces Presidente del Poder Judicial, Francisco Távara Córdova, en una ponencia en la sede del Banco Mundial - Washington, expresó lo siguiente:

El año dos mil uno puso sobre la escena jurisdiccional una prueba sumamente ardua para el Poder Judicial peruano, en lo referido a su capacidad como organismo de control, y su directa vinculación con sus capacidades y posibilidades éticas, técnico-jurídicas y materiales, buscando así responder al desafío de coadyuvar en el tránsito

de un régimen debilitado en su institucionalidad democrática a uno en el que se dediquen todos los esfuerzos por instaurar una democracia plena. (Távora 2007: 31).

A partir del año 2001 se apostó sustancialmente por implementar políticas anticorrupción; y, ello se advirtió con la promulgación de leyes y la creación de nuevos órganos institucionales, tales como la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Nepotismo, la creación del CERIAJUS, entre otros instrumentos legales e institucionales, como lo reseñó Távora en la ponencia de referencia. (Távora 2007: 29). Para el ex presidente del Poder Judicial, la lucha anticorrupción debía partir de la cooperación entre las diversas instituciones que conforman el Estado, destacando el rol de la judicatura y su actuación a través del subsistema anticorrupción y la Oficina de Control de la Magistratura – OCMA; y, que para lograr una amplia cooperación interinstitucional, es necesario que los diferentes niveles institucionales del Estado sean fortalecidos, consolidándose un sistema de justicia bajo los principios de imparcialidad, eficacia, eficiencia e independencia, realizando acciones acompañadas de la promoción de una ética pública y un conjunto de valores que puedan ser útiles en la prevención y lucha contra la corrupción. (Távora 2007: 27).

También es de resaltar a Beatriz Mejía (2001), quien en una conferencia presentada en Praga (Octubre 2001) en el marco de un taller sobre Anticorrupción Judicial, señaló que:

Uno de los principales problemas es que en el análisis de la problemática de la corrupción existente a nivel judicial como en el resto del aparato del Estado, se parte de una premisa falsa: "La corrupción del Estado peruano fue causada por Fujimori y Montesinos." Y aunque ambos personajes la promovieron y explotaron para el logro de sus ilícitos fines, lo cierto es que la corrupción en el Perú no comenzó con Montesinos y desde luego no ha concluido con su captura. Ni la lucha contra la corrupción acierta al girar en torno a su investigación y juzgamiento. (Mejía 2001: 208)

Además afirma que nuestro principal problema como país no es la pobreza, sino la corrupción como rasgo de nuestra cultura, lo que hablaría de un malestar espiritual, de raíces morales y religiosas, además de una injusticia social que se alimenta y que reproduce la corrupción y respecto a las causas de la corrupción judicial precisó:

“La deficiente formación ética, moral, profesional y jurisdiccional de magistrados y funcionarios judiciales. El desconocimiento de los objetivos y alcances del debido rol judicial. La inexistencia de un patrón, modelo o perfil de juez ideal en la cultura social y judicial. El acceso de muchos magistrados a la carrera judicial como fuente de remuneración segura y mecanismo de ascenso social. La necesidad de permanecer en los cargos judiciales a todo costo por falta de alternativas laborales. Las bajas remuneraciones...”. (Mejía 2001: 211-212)

La Comisión Andina de Juristas elaboró el libro “*Corrupción judicial: mecanismos de control*”, concluyendo que el problema que abordamos está fuertemente enraizado en nuestra sociedad, más allá de lo que puede suceder en el ámbito judicial. De esta manera, constituye un grave riesgo para la estabilidad política y económica del país, cuestionando seriamente el Estado de derecho y promoviendo la desconfianza ciudadana en el sistema de justicia. Enfatizan el rol preponderante del principio de la independencia del Poder Judicial y de los magistrados, como requisito para la correcta administración de justicia, sin la existencia de la presión de otros órganos jurisdiccionales, autoridades estatales o particulares en búsqueda de una injerencia ilegítima sobre sus decisiones. Esto es muy importante para proteger al magistrado y garantizar su imparcialidad en las causas que juzga. Sobre la existencia de redes de corrupción en el Poder Judicial, en sus conclusiones, señala:

“Al aproximarnos al desarrollo de la corrupción en el Poder Judicial encontramos que, más allá de quienes ejercen honestamente la profesión, algunos abogados litigantes desarrollan prácticas de corrupción en casi todos los espacios judiciales, constituyéndose muchas veces en los principales agentes o intermediarios de la misma. De esta manera se afirma, que no sólo intervienen en el marco de los procesos judiciales sino que puedan influir en los procesos de selección y nombramiento de magistrados y a la conformación de redes que les permiten mantener privilegios de información judicial”. (CAJ 2003: 220)

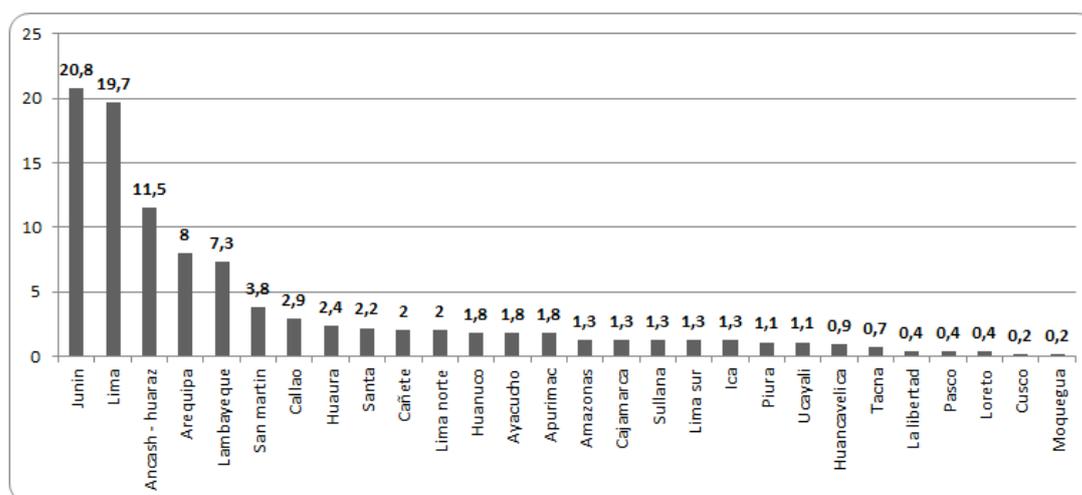
En otras líneas de las conclusiones, los expertos de la Comisión Andina de Juristas (CAJ), afirman la necesidad de replantear la organización judicial, ya que su estructura, en sí misma, incentiva prácticas de corrupción. (CAJ 2003: 221). También se admite que la precariedad del sistema normativo (sustantivo y procesal), hace ineficiente el desarrollo de la labor del control por parte de la OCMA e impide el avance de mejoras reales en la calidad del servicio de justicia. (CAJ 2003: 221)

Sobre el desaparecido organismo de nombramiento, ratificación y destitución de Magistrados, Consejo Nacional de la Magistratura - CNM, los expertos de la CAJ explican que:

En esta perspectiva es necesario implementar cambios constitucionales sobre la concepción del Consejo Nacional de la Magistratura. Esta institución debería integrarse con una Sala de Gobierno y una Sala Disciplinaria. La primera estaría encargada del gobierno de la institución, lo que comprende la labor de administración del presupuesto y manejo de la carrera judicial, conformándose con magistrados y administradores elegidos exclusivamente por magistrados. La segunda se encargaría del control disciplinario y estaría conformada también por magistrados. Una parte de los miembros de esta sala podría ser elegida por los propios magistrados, mientras que la otra podría quedar en manos de los estamentos políticos y de la sociedad civil. (CAJ 2003: 221)

El Observatorio Anticorrupción, en un Informe sin fecha, colgado en la web, probablemente del 2013, redactados por Coahuila, Quinteros, Rodríguez y Chávez, dan cuenta de la existencia de una micro corrupción en el interior del Poder Judicial. Los autores de este informe, consignan los datos de la *VII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2012* (Proética,2012) que demuestra la percepción de una grave corrupción enquistada desde hace mucho y que afecta al Poder Judicial en todos sus niveles. Por otro lado, muestran encuestas de GFK, para indicar que existen una alta desaprobación de la institución (68%), por parte de la opinión pública. Sin embargo, este artículo no se centra en una respuesta general a estos problemas, sino que aborda el análisis sobre datos concretos que se pueden comprender en una lectura crítica de los expedientes judiciales acerca de actos de corrupción donde el Poder Judicial aparece como institución agraviada, con el objetivo de conocer cuáles son los tipos de corrupción que en estos casos se siguen en el subsistema de justicia anticorrupción. (PPDC s/f: 2).

Los autores de este informe han hallado que la mayor parte de los casos de corrupción son practicados en el nivel de los depositarios judiciales en la modalidad de micro corrupción. En el siguiente gráfico que obra en el informe podemos apreciar la distribución de estos casos desagregados por regiones del país:



Fuente: PPEDC, (elaboración propia, a diciembre del 2012)²

² PPEDDC s/f: 3, gráfico 01

Observamos que las regiones con más incidencia de corrupción son las de Junín y Lima. Se encuentra que el 41.8% de estos casos se halla en proceso de sentencia o archivados. El Observatorio Anticorrupción señala también, como habíamos anticipado:

Tomando en cuenta el tipo de implicados, el mayor porcentaje se concentra en quienes ejercen la función de depositarios judiciales (31%) y, en segundo lugar, en quienes ejercen función jurisdiccional (18.1%), es decir, quienes se desempeñan como jueces de los distintos niveles (paz letrado, especializado, superior y supremo). (PPEDC s/f: p. 4)

El Observatorio destaca que la mayor proporción de depositarios judiciales por ser el caso de personas que, sin poseer una relación laboral o contractual con el Poder Judicial, se involucran en un vínculo con esta institución, porque sucede que un juez los designa como custodios de bienes embargados. Por otro lado, el tipo de delito más recurrente en el Poder Judicial es el *peculado por extensión*. Sin embargo, esta mayor cantidad de casos por delito varía según el tipo de imputado. Por ejemplo, los magistrados involucrados en actos de corrupción (18.1% de casos del Poder Judicial), suelen cometer las modalidades de *cohecho* (50%) y el delito de *enriquecimiento ilícito*. En el caso de los auxiliares jurisdiccionales (secretarios judiciales, especialistas legales y relatores), el delito más frecuente es el de corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales. Este porcentaje supera el 50% si se le suma el correspondiente a otras modalidades de cohecho. A diferencia de estos casos, los depositarios judiciales son imputados básicamente en sólo dos delitos: peculado por extensión (artículo 392° del Código Penal) y rehusamiento a entrega de bienes depositados o puestos en custodia (artículo 391 del Código Penal). (PPEDC s/f: 8)

Si bien a la fecha actual, estas cifras habrían variado de diferentes formas, podemos considerar un indicativo necesario para establecer un canal de denuncias adecuado a cargo de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial – OCMA, como órgano llamado a combatir la corrupción en dicho Poder del Estado. No sólo es, cómo podemos ver, la existencia de delitos cometidos por los Magistrados, sino que también es un insidioso entramado que debe incluirse en todos los niveles de los trabajadores y personas vinculadas a este poder de Estado.

3. Implementación y desarrollo de los canales de denuncia en el Perú.

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, publicó a través de UNODC (2016), una Guía de Recursos sobre Buenas Prácticas en la Protección de los

Denunciantes, donde se aborda el tema y los conductos o canales de denuncia. Para establecer lo mismo es necesario determinar ante qué autoridades o funcionarios se presentará la denuncia, es decir, quienes son competentes o pertinentes para recepcionar cualquier queja o comunicación sobre actos ocultos que pueden ir contra la transparencia y buenas prácticas en el marco de las instituciones y empresas.

La UNODC, determina una serie de consideraciones acerca de un sistema escalonado de revelación de información, del siguiente modo:

“Un sistema de revelación de información escalonado o en niveles aplicable a la protección de los denunciantes adquiere particular importancia para quienes comunican información en el contexto del trabajo y tal vez estén sujetos al cumplimiento de obligaciones concretas de confidencialidad y lealtad hacia su empleador. En cuanto a facilitar las denuncias que puedan hacer miembros del público en general, el examen de los diferentes niveles guarda relación con dos preguntas: quién debe rendir cuentas por las irregularidades y quién debe recibir tales denuncias. El acceso a la protección puede cambiar si la denuncia va dirigida directamente al público en general y no a la autoridad competente.” (UNODC 2016: 34).

Chevarría y Silvestre (2013), elaboraron un estudio comparado sobre sistemas de denuncias y protección de denunciantes, ante la necesidad de fomentar el aprendizaje conjunto entre América Latina y la Unión Europea compartiendo experiencias en la lucha contra la corrupción; el estudio incluye un marco teórico relacionados a la interpretación de las estrategias de sensibilización y la difusión de mecanismos de denuncia. Ellos distinguen dos aspectos de este problema:

En primer lugar, debe considerarse que un denunciante de actos de corrupción será siempre un ciudadano, más no siempre se tratará necesariamente de un servidor público, que por lo general tiene más información sobre los mecanismos institucionales de recepción y trámite de denuncias de corrupción, pero a la vez es quien se encuentra más vulnerable frente a la ausencia de apropiados sistemas de protección al denunciante de actos de corrupción. Esta primera distinción servirá para definir el contenido de la información que deberá usarse al diseñar la estrategia. (Chevarría y Silvestre 2013: 19).

3.1 Canales de denuncia en otros países

Unión Europea:

Si hablamos de lucha anticorrupción, la Unión Europea, tiene como uno de los objetivos de su Tratado Constitutivo, la lucha frontal contra la corrupción. (Chevarría y Silvestre 2013: 22) Se evidencia avances en esta lucha, que ha evolucionado junto a la democracia europea, obteniendo resultados, como la mejora de sus sistemas de control de la

corrupción y de acceso transparente a la información pública. Sin embargo, los informes de periodismo de investigación, señalan que la percepción de corrupción, como uno de los problemas más graves de los países europeos es todavía, muy alta. (Chevarría y Silvestre 2013: 22)

Autores como Chevarría y Silvestre, señalan que existen tantos sistemas anticorrupción y mecanismos legales, como países hay en la Unión Europea, lo cual responde a diversos factores, como la diversidad de realidades institucionales que distingue a los países de la Unión. En general, se puede decir que Reino Unido y los países nórdicos tienen controles más fuertes, que los existentes en Europa del este. Chevarría y Silvestre, indican que: “En el caso de Europa, en una selección de 20 países, vemos que los países de Europa central, Europa nórdica y Reino Unido están en los percentiles más altos de control de la corrupción, es decir, que sus sistemas funcionan razonablemente bien para detener a la corrupción.” (2013: 23).

Reino Unido

El sistema de denuncias en el Reino Unido, no es uniforme ni centralizado, sin embargo, se hallan establecidos tres niveles de recepción procesamiento para las mismas. Esto se halla regulado en la Ley PIDA (*Public Interest Disclosure Act de 1998*):

Esta norma tiene un ámbito de aplicación amplio que abarca a entidades públicas, así como a entidades del sector privado. Es importante señalar que en el Reino Unido las denuncias son consideradas divulgaciones de interés público y como tal existe amparo para los posibles denunciadores pudiendo ponerse en conocimiento de las autoridades desde aspectos que tienen que ver con la calidad en la prestación de los servicios, posibles encubrimientos, hasta delitos de corrupción en concreto. (Chevarría y Silvestre 2013: 41)

Existe, entonces, un sistema de revelación de información escalonado en niveles, en Irlanda y el Reino Unido, donde:

“...se decidió adoptar un enfoque de tres niveles para proteger a los denunciadores en el lugar de trabajo, tanto en el sector público como en el privado: en el primer nivel, la denuncia interna se hace al empleador o a otra persona, según el procedimiento autorizado por el empleador; en el segundo nivel, la denuncia se presenta a una persona autorizada o al Ministro; en el tercer nivel, la revelación de información tiene mayor alcance..... En los dos países, los denunciadores pueden revelar información a los medios de comunicación en circunstancias excepcionales, pero solo si se cumplen determinadas condiciones, por ejemplo, que la persona tenga motivos razonables para creer que sería objeto de represalias por su empleador si planteara el caso internamente o ante una autoridad competente.” (UNODC 2016: 33)

En Reino Unido está claro, que en algunos contextos, un denunciante que proviene del ámbito interno de una organización, como podría serlo el Poder Judicial, necesita eludir la estructura administrativa directa y sus canales normales, ya que pueden ser objeto o materia de la denuncia que se realiza. Por ello, el denunciante, debe tener la posibilidad de acudir a otras instancias, independientes de la estructura administrativa o jerárquica directa. En muchos países de Europa, el intento de proceder por parte de los canales internos administrativos, constituye un atenuante o defensa en caso de represalias por parte de los involucrados como despido u otro tipo de perjuicio. (UNODC 2016: 34).

En lo que respecta al tema personal, deben ser examinados: la naturaleza y riesgo del testigo que va a ser protegido; los escenarios del futuro inmediato con la necesaria adaptación de los testigos protegidos a contextos que alterarán su rutina cotidiana normal, y la disponibilidad a colaborar en las distintas etapas del proceso de investigación; sobre los temas materiales, las autoridades deben examinar el costo de las medidas de protección, y algunos detalles más. (Cheverría y Silvestre 2013: 61).

Canadá

El marco normativo canadiense incorpora la Ley de Seguridad de la Información, la cual invoca la Ley de Confidencialidad, en el caso de personas que deseen formular una denuncia amparándose en la defensa del interés público. La Ley establece que ninguna persona comete delito al comunicar o confirmar “información operacional especial”, si demuestra que está actuando por el bien del Estado. (UNODC 2016: 32) En este caso, la demostración implica que no existe delito de violación de la confidencialidad cuando la persona revela información, cuyo ocultamiento atenta contra el interés del Estado.

Colombia

En Colombia existe la Comisión Nacional para la Moralización y paralelamente la Secretaría de Transparencia. La Agencia Anticorrupción en Colombia se originó en 1995, fecha cuando mediante Ley 190 se creó la Comisión Nacional de Moralización, comandada por el Presidente de la República con el objetivo de establecer la coordinación y colaboración entre entidades del Estado implicadas en la lucha contra la corrupción.

Este espacio constituyó una innovación para la época, aunque no su consolidación, siendo reformada y reestructurada en 1997 y en 1999. Al ser aprobado el nuevo Estatuto

Anticorrupción, mediante Ley 1474 (2011), se reactivó la Comisión Nacional de Moralización trabajando ahora con un modelo “mucho más participativo y plural, y con una agenda centrada en temas específicos” (Cooperación alemana 2017: 60).

De esta experiencia es resaltante el nivel de articulación logrado entre esta plataforma abierta y participativa con la Secretaría de Transparencia, instituida el 2011, como responsable del diseño e implementación de la Política Integral de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, y órgano de asesoramiento y apoyo al Presidente de la República.

Chile

La Comisión Ministerial para la Probidad Administrativa y Transparencia en la Función Pública se instituyó el 31 de agosto, mediante Decreto N° 16. Se halla subordinada a la Secretaría General de la Presidencia. Su objetivo primordial es asesorar y orientar a los distintos órganos de la administración del Estado en temas vinculados con el cumplimiento normativo y la conducción de buenas prácticas de integridad. Se halla bajo el mando del Sub Secretario General de la Presidencia de la República, y tiene, además una secretaría técnica. La Comisión de Probidad y Transparencia de Chile es una instancia de asesoramiento al Ejecutivo, no un espacio de articulación de políticas. (Cooperación alemana 2017: 61).

3.2 CANALES DE DENUNCIA EN EL PERU

Marco normativo

En la última década, la legislación peruana ha incorporado y adecuando normas anticorrupción de estándares internacionales, derivados de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. En esa perspectiva, en el año 2017, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, da cuenta de los siguientes avances:

- La modificación del artículo 2 del Código Penal mediante la Ley N° 30076 con la finalidad de introducir la figura del “decomiso del valor”, que permite decomisar un valor equivalente al de las ganancias del delito.
- Se estableció la pena de multa para las/los servidores/as civiles que cometen delitos de corrupción, regulada por la Ley N° 30111.
- Mediante Ley N° 30424, se estableció la Responsabilidad Administrativa de las Personas Jurídicas por el delito de Cohecho Activo Transnacional. Posteriormente el 7 de enero de 2017, se publicó el Decreto Legislativo 1352, que amplía la Responsabilidad Administrativa de las Personas Jurídicas, considerándose además del delito de cohecho transnacional, el cohecho activo genérico, el cohecho activo específico y delitos vinculados al lavado de activos, a la minería ilegal y el crimen organizado.”(CAN 2017:8).

Asimismo, en el esfuerzo de cumplir con los acuerdos adoptados como Estado Parte de la citada Convención, nuestra legislación penal y administrativa, fue adecuando diversas normas como son:

- Ley N° 30077 del 20/08/2013 164 Ley contra el Crimen Organizado.
- Ley N° 30214 del 29/06/2014 165 Ley que incorpora el Art. 201° - A del Código Procesal Penal, mediante la cual se establece la naturaleza de los informes de la CGR.
- Ley N° 30304 del 09/02/2015 166 Ley que modifica el art. 57 del Código Penal y prohíbe la suspensión de la pena de los delitos de peculado y colusión.
- Decreto Supremo N° 004-2014-JUS del 06/05/2014 168, el cual aprueba el reglamento para implementar aspectos de identidad del agente encubierto y garantizar su protección en el marco de la técnica especial de investigación.
- Resolución Ministerial N° 0174-2016-JUS del 22/07/2016 169, que aprueba el “Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Prevención y Represión de los delitos de Corrupción de Funcionarios”. (CAN 2017: 9)

La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción – CAN, tiene como objetivo principal, el desarrollo a corto, mediano y largo plazo de políticas anticorrupción para mejorar la detección, prevención y erradicación de actos de corrupción en el sistema público. En razón de ello, en el “Taller de Alto Nivel – Política Pública de Integridad para el Período 2017- 2021”, desarrollado el 29 de noviembre de 2016, con participación de diversas entidades públicas, privadas, sociedad civil y un representante de la OCDE, se logró plasmar un primer borrador de Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, acompañándolo de un proyecto de Decreto Supremo, que fue socializado por la CAN con todas las entidades que la conforman, con el objetivo de que sus representantes realicen sus aportes y contribuciones para mejorar el texto base. (CAN 2019: 13).

La hipótesis de la presente investigación, en el sentido de que existe un inadecuado canal de denuncias en general, es también advertida, en el documento de la CAN:

“En la actualidad, no existe un adecuado sistema de denuncias que permita que los/las ciudadanos/as puedan colaborar en la lucha contra la corrupción a través del suministro de información relevante para las autoridades, con la finalidad de que estas sancionen estas prácticas en la vía administrativa y penal. Los canales se encuentran dispersos, no uniformizados, no resulta sencillo acceder a ellos por parte de los/las administrados/as y no se aprovechan las facilidades que ofrecen las tecnologías de la información. Por lo demás, en muchos casos los/las administrados/as no participan activamente del proceso de denuncias debido a que temen la adopción de represalias o perjuicios que sus denuncias les puedan ocasionar en el futuro” (CAN 2017: 68).

Es así, que los aspectos relevantes que contempla el “Plan Nacional del Poder Judicial de Integridad y Lucha contra la Corrupción 12.2018 - 12.2021” (PODER JUDICIAL 2018: 104), considera entre sus objetivos, la creación de un canal de denuncia que contemple con los siguientes puntos:

- Desarrollar un sistema eficiente y unificado de canal de denuncias de corrupción, que incluya las denuncias contra jueces y demás trabajadores jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial, y cuyos responsables trabajen de forma coordinada.
- Incorporar la denuncia anónima en el sistema de denuncias
- Fortalecer medidas de protección al denunciante y a quien reporta las represalias
- Desarrollar e implementar mecanismos para detección de irregularidades
- Evaluar los mecanismos de respuesta inmediata ante denuncias de actos de corrupción en el Poder Judicial y elaborar propuestas para hacerlos más eficientes.
- Evaluar el marco normativo interno de infracciones y medidas disciplinarias del Poder Judicial
- Evaluar a los órganos disciplinarios existentes (El Peruano, 29 de diciembre de 2018, p. 111).

Para establecer canales unificados se encuentra en proceso dos actividades institucionales:

- Unificar los canales de denuncias existentes en el Poder Judicial. La meta es contar con un sistema que facilite y fomente las denuncias de corrupción; y,
- Evaluar el uso del canal de denuncias unificado. La meta es Contar con información cuantitativa sobre denuncias de corrupción. (PODER JUDICIAL 2018: 111)

El “Plan Nacional del Poder Judicial de Integridad y Lucha contra la Corrupción 12.2018 - 12.2021”, tiene como objetivo instaurar un modelo de integridad pública de implementación progresiva que cubra al 100% los nueve componentes y sus respectivos sub - componentes del modelo propuesto en el Decreto Supremo N° 44-2018 PCM del Plan Nacional; y, consecuentemente fortalecer el sistema de lucha contra la corrupción en el ámbito judicial, éste debe estar orientado al desarrollo eficiente y unificación de canal de denuncias de corrupción que incluya las denuncia contra jueces y demás trabajadores jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial.

Si bien, en el punto 7 del citado plan se estableció como cronograma de ejecución de este punto del Plan 03.2009 a 09.2099. Al respecto, hemos sido informados que el cronograma de la ejecución del Plan, se encuentra en proceso de modificación. (Oficio N° 171-2019-ST/INTEGRIDAD-PJ – Comisión de Integridad Judicial de fecha

30.09.2019). Sin embargo, de llegarse a implementar su ejecución, este sistema unificado de denuncias, reemplazaría al actual sistema de denuncias que dirige el OCMA, de allí, la necesidad que los objetivos de un adecuado canal de denuncias como instrumento de lucha contra la corrupción se vean materializado en el Poder Judicial.

En relación, al objetivo del punto 2 “incorporar denuncia anónima” en el sistema de denuncias y el punto 3 “Fortalecer medidas de protección al denunciante y quien reporta las represalias”, al momento en que escribimos este trabajo, aún estos objetivos se encuentra en etapa de revisión para su posterior presentación ante el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Cabe precisar, que en relación al punto 4 “Desarrollar e implementar mecanismos para la detección de irregularidades” tiene dos tareas: Implantación normativa para detección aleatoria de falta de idoneidad del personal del Poder Judicial respecto de la política de integridad pública. La meta es afirmar los valores éticos de la organización, fortalecer la política de integridad del Poder Judicial y su imagen institucional; la otra tarea es evaluar el uso de mecanismos de detección de irregularidades su finalidad es tener estadística sobre pruebas de integridad. (PODER JUDICIAL 2018: 111).

En razón de ello, en tanto el canal de denuncias que contiene el “Plan Nacional del Poder Judicial de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 - 2021”, no se encuentre en funcionamiento y por ende los mecanismos establecidos en ella no pueden ser aplicados, la OCMA, realiza su labor de control en el procedimiento establecido en el “Reglamento de Procedimiento Administrativo Disciplinario” (R.A. N° 243-2015-CE-PJ). En el citado Reglamento se establecen los requisitos y procedimientos para la interposición de una queja que de acuerdo a su naturaleza, sea por irregularidades graves o actos de corrupción, pueden tener el carácter de reservado. Sin embargo, éste reglamento no contempla específicamente un determinado procedimientos para las denuncias por actos de corrupción, sino por el contrario, de denuncias en general. Así como, tampoco establece un procedimiento para las denuncias anónimas por actos de corrupción de jueces y funcionarios jurisdiccionales o administrativos del Poder Judicial.

Ahora bien, la OCMA cuenta con la Unidad de Defensoría del Usuario Judicial (UDUJ), que es un órgano de línea de la OCMA, cuya finalidad es atender quejas verbales o

presenciales, telefónicas, vía web, correo electrónico que a diario presentan los usuarios por retardos o demoras en los procesos judiciales a nivel nacional. Esta unidad cuenta con una página de internet, donde señala las funciones que realiza y el procedimiento de las quejas que atienden. Así como los medios por el cual se puede realizar las quejas o denuncias, siendo estos:

- Aló OCMA (telefónico)
- Vía la dirección web: <http://ocma.pj.gob.pe>
- Vía correo electrónico: ocmapj@pj.gob.pe
- Presencial, en la Oficina de la UDUJ, situada en el Palacio Nacional de Justicia y en las ODECMAS locales.

Sin embargo, es de atención que la OCMA en su portal web no haya incorporado un sistema de difusión continua sobre los mecanismos de prevención que desarrolla para los actos de corrupción de jueces y miembros del Poder Judicial. Tampoco existe claridad respecto del procedimiento a seguir en caso que se susciten hechos de corrupción por parte de magistrados, ello al ser el órgano de contacto inmediato con el usuario, tampoco se indica, cuál es la unidad a cargo de recibir esa denuncia. Si bien el folleto de la (UDUJ) que se registra en la web, señala lo que comprende las denuncias por retardo, existe un rubro denominado “otros”, que comprende: “por maltrato al usuario, por patrocinio ilegal, por petición de dádivas u otros”. Contrariamente, en el mismo espacio del sitio web, se dice, las quejas no se tramitan en la OCMA y entre ellas son: “Las quejas amparadas en la discrepancia con el criterio jurisdiccional; por la comisión de delitos, contra el Presidente del Poder Judicial y el Jefe de la OCMA, en contra de los jueces supremos, funcionarios de otras instituciones públicas y/o privadas”, tal como se puede apreciar en el link http://ocma.pj.gob.pe/contenido/popup/popup_2.pdf

Como es de advertir, el mecanismo de denuncia que actualmente maneja la OCMA, no sólo es difuso, sino que además, es contradictorio con el mensaje de promoción de lucha contra la corrupción, que como órgano de control, debería establecerlo con claridad. Asimismo, el lenguaje que utiliza para identificar los actos propiamente de corrupción es un lenguaje técnico y poco apropiado para los usuarios que no sean abogado o que no éste familiarizado con los términos que se emplean, sin tener en cuenta, que los mecanismos de control de los órganos desconcentrados de la OCMA, son de cobertura nacional, es

decir, que el mensaje de difusión que genera el OCMA llega a nivel nacional, donde el Poder Judicial, desarrolla función jurisdiccional.

Fortalezas y debilidades del Plan

El “Plan Nacional del Poder Judicial de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 - 2021”, tiene como fortaleza estar respaldado en estudios y recomendaciones elaborados por la OCDE; y, en este sentido, recoge la experiencia en lucha contra la corrupción de países más desarrollados en políticas de corrupción. En las recomendaciones de la OCDE, se ha establecido la creación de un canal unificado de denuncias, en razón, que al encontrarse interconectadas a nivel nacional con todas las sedes de jurisdiccionales, facilitaría la toma de acciones inmediatas antes denuncias de corrupción que se pudieran presentar contra magistrados y personal jurisdiccional. Visto así, le propuesta que presenta el Plan de Integridad del Poder Judicial, es importante para el avance en la lucha contra la corrupción en ese organismo. Sin embargo, la demora en la implementación del plan y en específico del canal de denuncias que debería funcionar en el Poder Judicial, obviamente debilita las propuestas y metas de lucha contra la corrupción. Consecuentemente, ésta demora trae consigo que los usuarios del Poder Judicial, sigan aceptando de una u otra forma, no sólo un trato inadecuado en la demora de sus procesos, sino que además, tenga que acceder al pago de coimas para el éxito o avance de sus procesos.

Importancia de contar con un sistema adecuado de denuncias

En los componentes y subcomponentes, metas, objetivos, estrategias y acciones contempladas “Plan Nacional del Poder Judicial de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 - 2021” se establece la implementación de los canales de denuncia, toda vez que son la primera línea para el descubrimiento y sanción de los casos de corrupción y; son componentes esenciales del control debido de actos pasibles de corrupción judicial. La existencia de un canal unificado, para fomentar una comunicación amigable y eficaz con el denunciante, tratando de salvar cualquier brecha cultural o lingüística idiomática, en la formulación de preguntas y el pedido de información al denunciante, hacer explícito el uso de varios medios o soportes técnicos, es una garantía de éxito en las políticas anticorrupción y una motivación para el denunciante que muchas por ser engorroso el trámite de denuncia, termina por desistirse del mismo.

La mejora de estos canales debe incorporar algunas estrategias y acciones para la facilitación de la denuncia y la respuesta rápida a la misma. Sin embargo, OCDE advierte que no basta la disponibilidad de diferentes canales, cuando dice:

La disponibilidad de canales no es suficiente para hacer que un proceso confuso sea más claro. Opuestamente, este proceso debe ir acompañado de una explicación de los pasos a seguir y de los procesos que deben ser observados para asegurar que los denunciantes no sólo estén bien informados sobre ante quiénes denunciar, sino que también conozcan las posibles repercusiones de la acción. Las repercusiones pueden depender de la instancia ante la cual se denuncia y la materia en cuestión. (OCDE 2017: 93)

Por esta razón, tomando en cuenta las brechas culturales y educativas que existen, los temores a las represalias del que pudieran ser víctimas los denunciantes, entre otros. El lenguaje que se utiliza en la comunicación de los canales de denuncia, los operadores, el diseño textual de la página web, su diagramación, debe ser amigables y de acceso simple para el usuario común, utilizando un lenguaje claro y seguro que garantice la reserva de la información que se proporciona. En el entendido que la corrupción no sólo puede ser afrontada con medidas sancionadoras, sino que además, requiere de políticas de integridad, es importante que el canal de denuncias de manera continua publicite normas de conducta éticas y de compromiso institucional en la lucha contra la corrupción, de tal forma que lleve a crear conciencia en el ciudadano y el funcionario judicial, por un lado, de no permitir actos de corrupción en la tramitación de sus causas y por el otro de no ser parte de ellas. Bajo ese contexto es importante el funcionamiento de un canal de denuncias con mecanismos simples y claros que permitan acceder a la formulación de denuncias por actos de corrupción y/o detección de irregularidades en el Poder Judicial.

4. ¿Cómo mejorar los canales actuales?

En muchos casos el conocimiento de prácticas corruptas nace de denuncias que formulan los usuarios de un determinado sistema de administración o de funcionarios o empleados de la misma administración, que conocen o son víctimas de actos de corrupción y que en muchos de los casos por las formas y circunstancias lindan con el delito. En ese contexto, una de las herramientas de lucha contra la corrupción, son los canales de denuncias, pues a través de ellas, se logra conocer los actos de corrupción que puedan darse dentro de una institución; de allí su importancia como mecanismos eficaz para afrontar la corrupción. En razón de ello, consideramos que desde la forma del diseño como el lenguaje que se emplea, tienen que estar orientados a incentivar en los usuarios

las denuncias por actos de corrupción; que en muchos casos por la complejidad que se emplea en el diseño del sistema de denuncias o el tecnicismo del lenguaje terminan por desalentar al usuario para la interposición de su denuncia. Así mismo, los sistemas de denuncia que comprenden los canales, deben ser variados para que los denunciantes y/o usuarios puedan elegir uno que se acomode a sus opciones de acceso. Al respecto, Adán Nieto, dice:

La implementación de canales de denuncia, entendidos como cauces o vías de comunicación confidenciales a través de los que denunciar las prácticas irregulares que se cometen en la organización, es una de las estrategias más valiosas en la lucha contra la corrupción por varias razones:

- Pone a disposición de la entidad una fuente de información de primera mano, lo que incrementa las posibilidades de sancionar las infracciones..
- Permite evaluar y mejorar el resto de medidas preventivas. La información recibida a través del canal proporcionará las evidencias más claras de la eficacia (o ineficacia) de los controles existentes y la adecuación a la realidad de análisis de riesgos realizados. (Nieto y García 2018: 39)

En razón de ello, siendo importante la existencia de canales de denuncia para evidenciar y denunciar actos de corrupción, es necesario que los mecanismos de canales de denuncias, contemplen no sólo las denuncias presenciales, sino que deben habilitar la accesibilidad a diversos medios por el cual, con indicación del procedimiento paso a paso que lleve finalmente a cualquier usuario o público común a interponer su denuncia, para ello, es necesario establecer que el lenguaje utilizado en estos medios de denuncias deben ser sencillo y de fácil entendimiento que posibilite pueda identificar el procedimientos y los actos que se comprenden como actos de corrupción.

La protección de denunciantes y las denuncias anónimas

En el último Barómetro de Corrupción Global para Latinoamérica y el Caribe 2019 - Transparencia Internacional, ha señalado, que cerca 3/4 de las personas sostiene que denunciar un caso de corrupción conlleva un riesgo de sufrir represalias. https://www.transparency.org/news/feature/que_piensan_las_personas_corrupcion_en_america_latina_y_el_caribe.

En el mismo sentido, la UNODC señala que es verdad, que los denunciantes corren riesgos inevitables al decidir realizar una denuncia. Al respecto, UNODC (2016) nos dice:

“Los denunciantes de todo tipo pueden verse en situaciones de gran riesgo personal y profesional cuando denuncian actos de corrupción o cooperan con las autoridades con el fin de enfrentar cualquier forma de práctica ilícita”. (UNODC 2016: 50)

En ese escenario el gobierno promulgó el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM que establece la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, en ella, se establecieron diversos objetivos, siendo uno de ellos, el fortalecimiento de mecanismos para la gestión de denuncias por presuntos actos de corrupción. Como consecuencia de ello, se emitió el Decreto Legislativo N° 1327 y su reglamento (D.S. N° 010-2017-JUS), norma que establece el procedimiento de las medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y que obliga a todas las entidades públicas a difundirla. En ese contexto, la OCMA emite la Directiva N° 02-2017-J-OCMA/PJ la cual establece el procedimiento para la “Reserva de Identidad del Denunciante”.

Sin embargo, si bien, la Directiva establece responsabilidad al denunciante que debe la confidencialidad de su denuncia y la reserva de su identidad, de igual forma, se debe establecer responsabilidad funcional para el funcionario o personal de la OCMA que debe o divulgue la identidad del denunciante, cuya reserva, garantiza y alienta a los denunciantes a proseguir con sus denuncias sin temor a las represalias del que podrían ser víctimas.

El Reglamento y la Directiva que actualmente utiliza la OCMA, no establecen con claridad los mecanismos para presentar denuncias por actos de corrupción, así como, para solicitar los mecanismos de protección, la citada directiva, es confusa al respecto. En consecuencia, que en tanto los mecanismos de denuncia que contempla el Plan Nacional del Poder Judicial, no entre en funcionamiento, la OCMA, con la finalidad de prevenir y sancionar prácticas corruptas de jueces y empleados jurisdiccionales, debería implementar o adecuar pluralidad de vías de comunicación. Así como, comprender la opción de denuncias anónimas por actos de corrupción, sin que previamente el denunciante pueda probar los actos de sus denuncias, con la finalidad de fomentar una cultura de integridad, de quienes conozcan actos de corrupción puedan desinhibirse de sus temores y procedan a denunciarlos.

Pese a que el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, establece la necesidad de incentivar las denuncias por corrupción y para lo cual, contempla la denuncia anónima, la Directiva N° 02-2017-J-OCMA/PJ, no se contempla ni establece el procedimiento para ello. Así tampoco, la página de la web, ni de la Oficina de defensoría al Usuario Judicial,

establecen la posibilidad de ingresar denuncias anónimas como un mecanismo de fortalecer la política de lucha contra la corrupción en el sistema de justicia. En relación a ello, Adán Nieto, dice:

“Los medios disponibles para comunicar las informaciones o sospechas pueden ser muy diversos: las entrevistas personales, las líneas telefónicas o buzones de voz y el email son algunas de las fórmulas más utilizadas. En todo caso, resulta aconsejable habilitar varios canales de manera complementaria, de forma que sea el denunciante quien elija aquél que le genera mayor confianza o con el que se siente más cómodo”. (Nieto y García 2018: 43)

Muchas veces, los denunciantes se verán enfrentados a represalias graves y victimización. El acto de denunciar un hecho de corrupción puede variar sustancialmente su vida, poniendo en riesgo a su familia, sus ingresos, etc. Por otro lado, contemplar este devenir, logra la disuasión de potenciales denunciantes que no desean verse vinculados a un problema tan grave. El Estado debe promover un sistema de denuncias que otorgue seguridad y confianza al denunciante, asegurándolos a ellos y sus familiares contra acoso físico y amenazas a su salud o proyectos personales. (UNODC 2016: 51). Al respecto, nos dice:

“Los denunciantes de todo tipo pueden verse en situaciones de gran riesgo personal y profesional cuando denuncian actos de corrupción o cooperan con las autoridades con el fin de enfrentar cualquier forma de práctica ilícita”. (UNODC 2016: 50).

Entre las medidas encaminadas a alentar la denuncia de irregularidades y brindar protección a las personas que las revelan figuran las siguientes:

- Un marco legislativo e institucional claro.
- Conductos alternativos de denuncia.
- Acceso a información y a asesoramiento imparcial.
- Aceptación de denuncias anónimas.
- Garantía de confidencialidad.
- Reconocimiento o beneficio público.
- Protección física.
- Protección contra responsabilidad civil o penal.

Las medidas correctivas adoptadas como consecuencia de actos de represalia comprenden las siguientes:

- Cambio de supervisor o reasignación de responsabilidades laborales dentro del lugar de trabajo para garantizar seguridad y bienestar.
- Traslado temporal o permanente a un puesto de igual responsabilidad y remuneración. • Libre acceso a asesoramiento o a otro servicio sanitario o de bienestar social.
- Reposición en el puesto anterior.
- Reactivación de un permiso, licencia o contrato cancelados.

- Sanción, traslado o remoción de toda persona responsable de un trato injusto o de actos de represalia.
- Presunción de buena fe.
- Presunción de desventaja (por ejemplo, invertir la carga de la prueba).
- Indemnización jurídicamente exigible por actos de represalia. (En Noruega, por ejemplo, se puede reclamar una indemnización sin que importe la falta cometida por el empleado.)
- Indemnización por daños y perjuicios por el sufrimiento o dolor causados. (UNODC 2016: 52)

Para que los denunciantes no tengan inconvenientes graves como consecuencia de su acción informadora los mecanismos de denuncia deben ser accesibles, confiables y seguros, y la denuncia tiene que ser atendida profesionalmente. Esto fomenta una cultura de colaboración con el sistema. (UNODC 2016: 53). La protección de la identidad del denunciante es un tema de importancia crucial. Por esta razón es necesario que se entienda la diferencia entre confidencialidad y anonimato. La denuncia confidencial, requiere que por lo menos, el receptor de la denuncia conozca la identidad del denunciante. En la denuncia anónima, nadie conoce la identidad de quien la formula. (UNODC 2016: 53)

La denuncia confidencial brinda elementos de seguridad, al tranquilizar al denunciante, aunque ella no está libre de inconvenientes. Sobre esta forma de protección, UNODC (2016), dice:

“La confidencialidad que se ofrezca y garantice a los denunciantes los hará sentir tranquilos y permitirá que la atención se centre en la sustancia de la revelación más que en la persona que la hizo. Por motivos de equidad y para preservar la confianza, es preciso explicar con toda claridad y con antelación los límites de la confidencialidad”. (UNODC 2016: 54)

Si la materia de la denuncia pasa a investigación, es posible que exista una mayor seguridad para el denunciante en el caso de las denuncias confidenciales. Los posibles fallos por causas externas en el objetivo de guardar la identidad de un denunciante, son limitaciones probables, que se minimizan, como podemos observar, reforzando la obligación de las autoridades a mantener la confidencialidad. Sobre estos límites, el documento de UNDOC (2016) señala lo siguiente:

“Se considera, en general, que la confidencialidad es la primera línea de protección de los denunciantes. Si está asegurada, entonces puede que no se necesite ningún otro mecanismo de protección. Aunque tal vez suponga mayor trabajo para la autoridad, es indispensable que se actúe con diligencia en lo relativo a los procedimientos aplicables a la gestión de la información y la protección de los intereses de los denunciantes” (UNDOC 2016: 54).

Aunque el testimonio de fuentes que mantienen en reserva su identidad, es a veces desestimado por acción de los derechos de los acusados a un juicio imparcial, el documento de UNDOC (2016) señala que en algunos casos, se puede superponer la protección de denunciantes a las normas sobre protección de testigos. (UNDOC 2016: 54). En el Perú, actualmente el Decreto Legislativo N°1327 estableció medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción. Asimismo, el Ministerio Público cuenta con un Programa Nacional de Asistencia a Víctimas y Testigos, cuyo marco legal de aplicación se sustenta en Ley y Reglamento de Protección de Colaboradores, Testigos, Peritos y Víctimas, Ley 27378 del 21 de diciembre de 2000. Esta normativa incluye la protección a testigos en delitos tales como los que involucran el manejo de fondos públicos, funcionarios o servidores públicos, delitos cometidos por funcionarios públicos, tales como abusos de autoridad y corrupción de funcionarios.

En tal sentido, los mecanismos de Lucha contra la Corrupción, requiere de normas que incentiven denuncias por actos de corrupción a todo nivel en el sistema judicial, tal es así, que la Ley N° 30943 – Ley que Crea la Autoridad Nacional de Control de Poder Judicial, ha contemplado la necesidad de implementar canales de denuncia con garantía del anonimato como un estímulo al denunciante; y todas aquellas técnicas que, conforme ley, permitan cumplir eficazmente su finalidad (Presidencia de la República 2019: s/p.).

El OCMA, en su lucha contra la corrupción debe establecer mecanismos eficaces para lograr que los actos de corrupción sean detectados de manera preventiva, así como, identificar factores de riesgos donde el foco de corrupción se concentra. En ese escenario, las denuncias anónimas constituyen un medio necesario. Sin embargo, si bien, existe el riesgo que estos mecanismos sean utilizados con fines distintos o personales, lo cierto es, que en la lucha frontal contra la corrupción, no puede descartarse el empleo de las denuncias anónimas. Un sistema de denuncias que contemple estas medidas logran incluso, que las personas que desconfían del sistema o no confían en que sus denuncias sean debidamente atendidas, lo realicen a través de conservar oculta su identidad.

En este punto, es importante resaltar que estas medidas de protección, no son una patente de seguridad completa. Es decir, cabe la posibilidad que pese a todo, el denunciante sea

identificado, o en otro aspecto de la cuestión, que no todos los denunciantes necesiten o deseen permanecer en reserva o con su identidad oculta. (UNDOC 2016: 57)

Implementación de la denuncia anónima

En el documento sobre Compliance que hemos analizado, elaborado por la Cooperación alemana, vimos que uno de los componentes del modelo de integridad es el canal de denuncias. Los canales de denuncias tienen tres subcomponentes que son: la implementación del mismo, las denuncias anónimas y los mecanismos de protección al denunciante. Comprobaremos que la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (D.S. N° 092-2017-PCM) recoge las recomendaciones de Cooperación alemana, OCDE y ONU, sobre este tema, particularmente el estudio sobre Compliance, es tomada literalmente y recogida en este nuevo Plan:

Las recomendaciones figuran en la tabla de análisis de componentes del modelo de Compliance y son:

“Desarrollar e Implementar un procedimiento de denuncia investigación y sanción de actos de corrupción y otras prácticas cuestionables.
Implementar mecanismos de recepción de denuncias por mesa de partes, página web, correo electrónico, línea telefónica y presencial.
La denuncia anónima permite al denunciante presentar una comunicación o reporte de irregularidad sin exigencia de identificación. De no tenerlo, establecer de modo expreso la posibilidad de recibir y atender denuncias anónimas, siempre que tengan sustento y motivación para dar inicio a una investigación.” (Cooperación alemana 2017: 93)

En la búsqueda de información para el presente trabajo, acudimos al Poder Judicial - Comisión de Integridad Judicial Oficina, a fin de conocer el avance e implementación del canal de denuncias que contiene el “Plan Nacional del Poder Judicial de Integridad y Lucha contra la Corrupción 12.2018-12.2021”. Al respecto pudimos comprobar que en lo que respecta a “desarrollar un sistema eficiente y unificado de canal de denuncias de corrupción, que incluya las denuncias contra jueces y demás trabajadores jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial”, a la fecha, se encuentra en etapa de estudio.

En relación a “incorporar la denuncia anónima en el sistema de denuncias y el fortalecimiento de medidas de protección al denunciante y quien reporta las represalias”, se encuentra en etapa de revisión para su posterior presentación ante el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Siendo ello así, las metas y los plazos establecidos en el plan, no sólo

se encuentran vencidos, sino que además, los procedimientos aún no se encuentran culminados (PJ Comisión de Integridad 2019, Oficio N° 171).

Aunado a ello, se viene trabajando un documento en fase preliminar, el cual nos fue proporcionado, que contiene un proyecto de directiva que está en su etapa de revisión para ser presentado al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. En dicho documento se establece el procedimiento para la atención de denuncias y el otorgamiento de medidas de protección al denunciante. Sobre este último particular, observamos que tampoco se ha considerado la figura de denuncia anónima. Sin embargo se reconocen como parte de las medidas de protección para los denunciantes el derecho a la reserva de identidad. (PJ Comisión de Integridad 2019, Oficio N° 171).

No obstante a ello, y ante la ausencia de una norma que regule el sistema de denuncias anónimas; y, estando próximo a la designación de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial (Ley N° 30943); y siendo que la ley que crea a dicha autoridad, establece la necesidad de implementar canales de denuncia con garantía de anonimato como un estímulo al denunciante, será ahí, donde se implemente el sistema de denuncias anónimas como mecanismo de prevenir y sancionar actos de corrupción en el sistema judicial. Así como la promoción de la ética pública en la administración pública y en la sociedad como medidas preventivas.

Finalmente, bajo ese contexto, la OCMA debe implementar un canal de denuncia sea virtual o presencial de acceso simple para las denuncias anónimas por actos de corrupción de magistrados y auxiliares jurisdiccionales, estableciendo un procedimiento adecuado y seguro para la verificación de los hechos denunciados, así como fortalecer el sistema de protección de identidad de quien opte por hacer su denuncia por actos de corrupción manifestando su identidad. Si bien, la Directiva N° 02-2017-J-OCMA/PJ: “Reserva de Identidad del Denunciante”, contempla un procedimiento para la realización de denuncias anónimas, en ella, sólo se ha establecido que las denuncias por corrupción sean realizadas de forma presencial. Aunado al hecho, que dependiendo de la trascendencia o notoriedad que implique la denuncia, será el Jefe Adjunto de la OCMA quien asumirá la misma. En razón de ello, se hace necesario que el espacio web que actualmente utiliza la OCMA, sea un espacio virtual multicanal y multiplataforma unificado e integrado con todas las

oficinas de control a nivel nacional, debiendo garantizar las condiciones de calidad, seguridad, disponibilidad y accesibilidad a todos los usuarios.

5. CONCLUSIONES:

1. Actualmente, el OCMA no cuenta con un procedimiento virtual para recibir denuncias anónimas por actos de corrupción de jueces y auxiliares jurisdiccionales, la directiva N° 02-2017-J-OCMA/PJ – “Reserva de Identidad del Denunciante”, sólo ésta prevista para quejas realizadas de manera presencial ante la Oficina de Control de la Magistratura (sede central) o ante las Oficinas desconcentradas de control de la Magistratura (a nivel nacional). Hecho que dificulta la presentación de denuncias de los usuarios de localidades no cercanas a las oficinas de la OCMA o que deben disponer de un determinado tiempo que dificulte sus actividades diarias.
2. No existe, un sistema de respuesta rápida y de seguimiento de las denuncias o quejas interpuesta por los usuarios judiciales. Así como tampoco, existe un sistema interconectado con las unidades desconcentradas de la OCMA a nivel nacional, que permita conocer en tiempo real la cantidad de denuncias interpuestas por actos de corrupción.
3. El sistema de promoción de denuncias por actos de corrupción que desarrolla la OCMA a través de su órgano de línea – Unidad de Defensoría del Usuario Judicial, utiliza un lenguaje técnico y poco entendible, sin avizorar que el mensaje de promoción de denuncias por actos de corrupción debe ser realizado con principal atención para los grupos de poblaciones vulnerables donde también existen órganos jurisdiccionales, sobre los cuales, también se desarrollan los mecanismos de control establecidos por el OCMA.
4. Actualmente, el Sistema Informático de la Oficina de Control de la Magistratura – SISOCMA- en el sistema de búsqueda de expedientes, no se consigna el rubro “motivo de investigación”, hecho que dificulta conocer la modalidad recurrente de actos de corrupción que ha conocido e investigado la OCMA.
5. El “Plan Nacional del Poder Judicial de Integridad y Lucha contra la Corrupción 12.2018-12.2021” contempla la mejora de canales de denuncia y su sistema de respuesta rápida, así también, incluye la denuncia anónima. Promueve la evaluación de la normatividad interna del Poder Judicial. Sin embargo, el citado Plan Nacional

se halla en la actualidad en proceso de modificación e estructuración para su eventual puesta en funcionamiento.

6. El sistema de judicial, la OCMA, debe modificar el modificar o establecer un sistema de canal de denuncias, especializada para denuncias por actos de corrupción e incorporar a su procedimiento las denuncias anónimas y mejorar la confiabilidad y reserva de identidad del denunciante de actos de corrupción que se identifica plenamente.

BIBLIOGRAFÍA

ASTUDILLO, Guillermo

2014 Hacia la implementación de los programas de cumplimiento (compliance) en el Perú. Temas de derecho penal económico: empresa y compliance Anuario de Derecho Penal. s/l.

BASCH, Fernando

2015 Sistemas de. Consulta: recepción y tratamiento de denuncias de corrupción: estudio del caso argentino. Ponencia en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015.

Consulta: 25 de junio de 2019

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/66DDC018FBE3EE0805258033005CB2D2/\\$FILE/basfern.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/66DDC018FBE3EE0805258033005CB2D2/$FILE/basfern.pdf)

CAN (COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN)

2017 Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Consulta: 10 de octubre de 2019

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/45986/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contr-la-Corrupcio%CC%81n.pdf>

CAN (COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN)

2016 Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 – 2016. Lima. CAN

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES “GILBERTO BOSQUES”

2012 LAS AGENCIAS ANTICORRUPCIÓN EN EL DERECHO COMPARADO.

Consulta: 09 de octubre de 2019

http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias_Anticorrupcion.pdf

CHEVARRÍA, Franz y SILVESTRE, Martha

2013 Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa. Madrid, Euro social. Consulta 23 de junio de 2019.

<http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400663798-DT2.pdf>

CHIRINOS, Diego

2018 “El 70% cree que no hay avances en la lucha contra la corrupción. El Comercio. Política. Lima, 04 de septiembre. Consulta: 02 de junio

<https://elcomercio.pe/politica/70-cree-hay-avances-lucha-corrupcion-noticia-553665>

CIEDH

2009 La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo vínculos. Ginebra, Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos (CIEDH)

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

2003 Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana. Lima, CAJ. Consulta: 21 de junio de 2019

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2019 Ley 30942. Ley que crea el consejo para la reforma del sistema de justicia. Lima, 8 de mayo. Consulta 20 de abril de 2019.

CONSEJO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS (ICHRP) UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO / CIESINTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY.

2009 La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo vínculos. Ginebra: Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos (CIEDH)

https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/obrasportales/op_20080612_20.pdf

CORNEJO, Alfonso

s. f. ASISTENCIA A VÍCTIMAS Y TESTIGOS, EN EL MINISTERIO PÚBLICO.

Consulta 08 de octubre de 2019

[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/455_asistencia_victimas_testigos%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/455_asistencia_victimas_testigos%20(1).pdf)

COOPERACIÓN ALEMANA

2017 Estudio sobre el compliance desde la perspectiva del sector público. Lima: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

DIARIO OFICIAL EL PERUANO.

2018 Plan Nacional del Poder Judicial de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 12.2018 12-2021. Lima, diciembre de 2018

DÍAZ, Ingrid y BLANCO, Cristina

2018 Estado democrático, sistema interamericano y lucha contra la corrupción. Lima, PUCP

ESPINOZA, Renzo

s/f El compliance como herramienta de prevención frente a la criminalidad empresarial una mirada desde la criminología moderna. Lima. USMP.

FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO

2007 Controles y descontroles de la corrupción judicial. Washington. Fundación para el debido proceso legal. Consulta 24 de junio.

<http://www.corteidh.or.cr/tablas/24329.pdf>

GARCÍA, Milagros, AGNESE , Giselle, CARVAJAL, Elizabeth

2019 Hacia una definición de corrupción, consecuencias y su tipificación em el ámbito internacional y la legislación penal argentina. DIARIO DPI. s/l. 30 de agosto de 2019, pp., 1-4

GUTIERREZ, Elena.

2018 Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. s/l. Polít. crim. Vol. 13, N° 25 (Julio 2018) Art. 3, pp. 104-143. Consulta 4 de noviembre
http://www.politicacriminal.cl/Vol_13/n_25/Vol13N25A3.pdf

MEJÍA, Beatriz

2001 Corrupción Judicial en Perú: Causas, Formas y Alternativas. Conferencia presentada en el Taller sobre Anticorrupción Judicial en el marco de la Conferencia Mundial sobre Anticorrupción organizado por transparencia Internacional. Praga, 2001. Consulta: 20 de junio de 2019.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16871/17180>

NACIONES UNIDAS

2017 Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Nueva York. Consulta: 20 mde noviembre de 2019
undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/35/31

NASH Claudio, AGUILÓ Pedro y BASCUR María.

2014 Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Santiago: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

NIETO, Adan, GARCÍA, Beatriz

2018 Guía para la prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha. Ciudad Real. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

OBSERVATORIO ANTICORRUPCIÓN PPEDC

s/f Micro corrupción en el Poder Judicial: El caso de los depositarios judiciales. Consulta: 23 de junio
https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/04/INFORME-DJ_final.pdf

OCMA

s/f. Protocolo 09 Protocolo 10 Atención de Quejas, OCMA, Lima

2017 Directiva N° 02-2017-J-OCMA/PJ. Reserva de identidad del denunciante. s/l.
febrero 2017. Consulta: 30 de junio
ocma.pj.gob.pe/contenido/resolucion/6357_resweb.pdf

OCMA

Unidad de defensoría del usuario judicial. Consulta: 30 de agosto de 2019
ocma.pj.gob.pe/contenido/popup/popup_2.pdf

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN
2004 Declaración y anexo. NUEVA YORK, 31 de octubre de 2003.

PCM

2012 R. M. N° 298-2012. Lima 9 de noviembre. Consulta 30 de octubre 2019
peru.gob.pe/normas/docs/RM_298_2012_PCM.pdf
2017 Decreto Supremo N° 092-2017-pcm.Lima 13 de setiembre. Consulta: 5 de julio
de 2019
cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/217499/DECRETO-SUPREMO-092-2017-PCM.pdf

PODER JUDICIAL

2018 R. A. N°335-218-CE-PJ. Lima 19 de diciembre. Consulta 30 de abril
búsquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-plan-nacional-del-poder-judicial-de-integridad-resolución-administrativa-nº-335-2018-re-pj-1727223
2019 Ley 30943 Ley de creación de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial,
Lima de mayo. Consulta: 02 de junio de 2019
<http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/Ley.30943.pdf>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2012 Resolución Ministerial N° 298-2012-PCM. Lima, 9 de noviembre de 2012

SANCHEZ LAY, Francisco

2010 La protección de denuncias de hechos de corrupción: la regulación del
whistleblowing en el derecho comparado. Consulta: 10 de octubre 2019

http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2010/de-sanchez_f/pdfAmont/de-sanchez_f.pdf

SILES, Abraham

s/f Propuestas para fortalecer la lucha anticorrupción en el poder judicial de hoy. Lima, CONFLUENCIAS DERECHO, PROPUESTA, CAMBIO, FACULTAD DE DERECHO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ. Consulta: 23 de junio
https://www.academia.edu/33577514/Propuestas_para_fortalecer_la_lucha_anticorruptiva_en_el_Poder_Judicial_de_hoy

TÁVARA, Francisco

2007 El rol del poder judicial en su lucha contra la corrupción: externa e interna. Revista Oficial del Poder Judicial, Lima, 2007, N° 27, pp. 27-46. Consulta: 11 de junio de 2019.
<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/9445d08043eb7b79a681e74684c6236a/2+Doctrina+Nacional+-+Magistrados+-+Francisco+T%C3%A1vara.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9445d08043eb7b79a681e74684c6236a>

UNODC

2016 Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes, Nueva York, Viena, Naciones Unidas