

La Convención Interamericana contra la Corrupción y la ética en la administración pública peruana

Franz Chevarría Montesinos¹

Consideraciones generales

Ética y corrupción son dos conceptos íntimamente ligados.

La primera – en el marco de la administración pública- hace referencia al conjunto de valores y principios que hacen posible el cumplimiento del fin del Estado y de las políticas del Gobierno; mientras que la segunda señala la imposibilidad del cumplimiento de este fin y políticas, en tanto los bienes públicos y el poder dejan de servir al bien común y se ponen del lado de intereses particulares.

De ahí que numerosos instrumentos internacionales y las propias políticas de los Estados han hecho de la ética un instrumento para la lucha efectiva contra la corrupción, cada cual aplicando diversos mecanismos y enfoques, pero sobre todo concientes de que la administración pública no puede funcionar si no está sustentada en la energía de la correcta conducta humana como claro soporte de las políticas públicas.

En ese sentido, a nivel mundial la Convención Interamericana contra la Corrupción, que data de 1996, es el primer instrumento jurídico que se ocupa del fenómeno de la corrupción preocupado por sus efectos sobre la gobernabilidad y su insana contribución con el atraso y poco desarrollo de los países, bajo dos propósitos específicos que son: la promoción y fortalecimiento de mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y la promoción, facilitamiento y regulación de la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de estas medidas y acciones en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

Sin duda alguna su importancia radica en que se constituye en un estándar internacional y guía para el desarrollo de legislaciones y políticas públicas que en su conjunto son un medio efectivo para la lucha contra la corrupción.

A nivel normativo, referencias específicas a la ética en la administración pública se encuentran en el artículo III de la Convención –Medidas Preventivas-, el cual señala que los Estados Parte deberán considerar la aplicabilidad, dentro de sus propios sistemas institucionales de:

¹ Franz Chevarría Montesinos es asesor de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú.

Es experto en materia anticorrupción acreditado ante la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ONUDD, y ha representado al Estado Peruano, en el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y en diversos foros internacionales y nacionales especializados en materia anticorrupción como por ejemplo el Grupo Anticorrupción y Transparencia del Foro de Cooperación Asia Pacífico de APEC y el Programa Piloto de la Implementación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

Es abogado de profesión y cuenta con un Máster en Estudios Políticos Aplicados otorgado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas de España, estudios de maestría en Gobernabilidad por la Universidad San Martín de Porres y de doctorado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima y de la Universidad Complutense de Madrid.

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.
2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.
3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.

Todos estos mecanismos, relacionados con la Etica en la Administración Pública, ya han sido puestos de manifiesto y analizados por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, organismo del sistema interamericano auspiciado por la OEA, cuyo Comité de Expertos – compuesto por representantes de los países firmantes- han hecho patentes avances y recomendaciones a los Estados Parte. En el caso peruano estos artículos fueron analizados en Julio del 2004 en el marco de la Sexta Ronda de Análisis del MESICIC, estableciéndose recomendaciones (VER ANEXO) bajo tres acápite que son:

- Normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento
- Normas de conducta y mecanismos en relación con las medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento
- Normas de conducta y mecanismos en relación con las medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento

Bajo este marco, el presente ensayo expone las principales consideraciones y desarrollo en el Perú de aspectos relacionados a la ética en la administración pública contemplados en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, y en especial la implementación de las recomendaciones realizadas por el Comité de Expertos del MESICIC², describiendo los principales avances así como la agenda pendiente. Para este efecto se ha tomado una triple perspectiva de análisis cual es el desarrollo normativo, la institucionalidad responsable y por último los mecanismos y políticas públicas orientadas a su efectivo cumplimiento.

I. Desarrollo normativo

Debe señalarse que la Etica en la administración pública ha sido siempre un tema recurrente en la Administración Pública Peruana, así por ejemplo y ya en los inicios de la República José Faustino Sánchez Carrión, uno de los creadores del modelo republicano peruano, afirmaba que “...sin un apoyo moral no es posible la República..”.

² El texto de las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC relacionadas a la ética en la administración pública puede encontrarse al final de este trabajo y el informe completo de análisis en el link http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_per.pdf

Posteriores referencias se encuentran presentes como parte de las normas que regulan el servicio público peruano en donde, de alguna forma, se ha intentado resaltar la importancia de la ética en el ejercicio de la función pública. De todas ellas destaca el vigente Decreto Legislativo 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público-, norma que en capítulo especial desarrolla las obligaciones, prohibiciones y derechos de los servidores públicos.

No obstante, esta norma data de inicios de la década de los ochenta y responde a un modelo administrativo de corte burocrático que posteriormente y en el marco de las reformas de la administración pública peruana de los años posteriores -sobre todo de los noventa- ha ido siendo modificada por distintas normas y regímenes de contratación –cada cual con sus propias reglas, privilegios y obligaciones- que han flexibilizado sus alcances y han hecho que su aplicación actual sea verdaderamente marginal.

Sin embargo, recuperada la democracia en el año 2001 se inició un profundo debate sobre los alcances de la corrupción y sus perjuicios que habían desinstitucionalizado el país en su conjunto; promoviéndose entonces diversas reformas y normas orientadas a luchar contra la corrupción. Una de ellas fue la dación del Código de Ética de la Función Pública, aprobada por Ley 27815 y su respectivo reglamento Decreto Supremo N° 033.2005-PCM , cuyo mérito radica en trasponer el plano filosófico de las obligaciones éticas hacia una concepción racional legal por la cual y por primera vez, se cuenta con una norma específica que contiene deberes, principios y prohibiciones de corte axiológico equiparables con deberes funcionales de estricto cumplimiento por todos los trabajadores del Estado.

Esta norma intenta superar antinomias jurídicas y conflictos de interpretación sobre los alcances de las responsabilidades éticas, dados los diferentes modos de contratación en la administración peruana, tomando para ello, de la **Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción**, el concepto de Función Pública y de Funcionario Público, disponiendo entonces que la aplicación del Código de Ética de la Función Pública debe aplicarse, supletoriamente a la inexistencia de normas específicas, a todo aquel que cumpla una función pública; entendiéndose por esta a toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos independientemente de su modalidad o régimen de contratación.

Siendo así en el caso peruano, el Código de Ética de la Función Pública, cumple con una función orientadora, en tanto desarrolla didácticamente un conjunto de principios, deberes y prohibiciones de los empleados públicos y una función preventiva y disuasiva porque desarrolla un conjunto de sanciones y procedimientos sancionadores en caso de infracciones al mismo.

En cuanto a su contenido, cuenta con una parte preceptiva y otra procedimental. La primera hace referencia al conjunto de deberes (Neutralidad, transparencia, discreción, ejercicio adecuado del cargo, uso adecuado de los bienes del Estado, responsabilidad), principios (Respeto, probidad, eficiencia, idoneidad, veracidad, lealtad y obediencia, justicia y equidad, lealtad al Estado de Derecho) y prohibiciones (Mantener intereses de conflicto, obtener ventajas indebidas, realizar actividades de proselitismo político, hacer mal uso de información privilegiada, presionar a amenazar y/o acosar) ; y la segunda a los mecanismos que se ponen en movimiento a efectos de garantizar su adecuado cumplimiento, distinguiendo medidas de corte promocional como por ejemplo la obligación de diseñar incentivos para su efectivo cumplimiento o la designación de los funcionarios responsables de la promoción del mismo; y medidas de corte sancionador como por ejemplo la determinación de competencias, naturaleza procesal en caso de infracciones o fijación de sanciones aplicables en relación al régimen de contratación de los infractores, entre otras.

Otra norma importante y también analizada por el Comité de Expertos del MESICIC es la legislación de incompatibilidades, Ley 2588 “Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual” la misma que establece obligaciones de reserva e impedimentos para los servidores del Estado cuya naturaleza de su función pudiera entrar en posibles situaciones de conflicto con intereses privados.

Cabe precisar que esta norma está reservada para los cargos o posiciones en la jerarquía administrativa que cumpliendo una función pública tienen un mayor poder discrecional para poder asignar bienes o recursos públicos³, haciéndose excepcionalmente extensiva para los funcionarios responsables de los informes que emitan las empresas con las que las reparticiones del Estado suscriban convenios o contratos para que en representación de éstas o por delegación de funciones cumplan con alguna función o encargo del Estado.

En relación a las obligaciones de reserva queda estipulado que existe una obligación por parte de los empleados públicos que hayan accedido a información privilegiada o relevante, o cuya opinión haya sido determinante en la toma de decisiones, a guardar secreto o reserva respecto de los asuntos o información que por ley expresa tengan dicho carácter. Asimismo queda prohibido divulgar o utilizar información que, sin tener reserva legal expresa, pudiera resultar privilegiada por su contenido relevante, empleándola en su beneficio o de terceros y en perjuicio o desmedro del Estado o de terceros. Como penalidad es expresa la inhabilitación para prestar servicios al Estado, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles y penales a que hubiera lugar.

En cuanto a los impedimentos, la norma ha descrito diversas circunstancias en las que se exige una conducta omitiva a los empleados públicos en relación a las empresas o instituciones privadas comprendidas en el ámbito específico de su función pública,, siendo el propósito específico evitar un uso abusivo del poder en beneficio propio o de particulares extendiéndose estas hasta un año posterior al cese o culminación de los servicios prestados.

³ Directores, titulares, altos funcionarios, miembros de Consejos Consultivos, Tribunales Administrativos, Comisiones y otros órganos colegiados que cumplen una función pública o encargo del Estado, los directores de empresas del Estado o representantes de éste en directorios, así como los asesores, funcionarios o servidores con encargos específicos.

Siendo así, queda impedido prestar servicios en empresas vinculadas con el ámbito de función bajo cualquier modalidad; aceptar representaciones remuneradas, formar parte del directorio, adquirir directa o indirectamente acciones o participaciones de éstas, de sus subsidiarias o las que pudiera tener vinculación económica; celebrar contratos civiles o mercantiles con éstas; intervenir como abogados, apoderados, asesores, patrocinadores, peritos o árbitros de particulares en los procesos que tengan pendientes con la misma repartición del Estado en la cual prestan sus servicios, mientras ejercen el cargo o cumplen el encargo conferido; salvo en causa propia, de su cónyuge, padres o hijos menores.

Otras normas importantes a considerar son la Ley de declaraciones juradas, la Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada, la Ley de nepotismo entre otras que en su conjunto componen un cuerpo jurídico importante para la prevención de la corrupción y la profusión de la ética en la administración pública peruana.

II. Institucionalidad

En cuanto a la institucionalidad encargada o responsable de la “gestión ética” en la administración peruana, debe diferenciarse dos niveles como son los de rectoría, y los de ejecución y aplicación de las normas y políticas públicas.

La rectoría hace alusión a la existencia de una máxima entidad encargada de guiar u orientar el desarrollo de una política a través del ejercicio de capacidades normativas, prestación de asistencia técnica y evaluación de la política, mientras que por otro lado se hace referencia al conjunto de entidades públicas que ejecutan e implementan las políticas y medidas dictadas por los primeros.

Para referirse al órgano o entidad rectora la Convención menciona la existencia de un Organismo de Control Superior, el mismo que en el caso peruano y según las recomendaciones del MESICIC, requiere garantizar su autonomía y mejorar las condiciones para el ejercicio de sus labores.

Inicialmente estas funciones estuvieron bajo responsabilidad del Instituto Nacional de Administración Pública INAP, entidad que durante la década de los noventa fuera desactivada en medio de la creación de nuevos regímenes de contratación y la eliminación del concepto de planificación característico de las reformas estructurales pro mercado implementadas en este período.

Posteriormente, tras una década y recuperada la democracia se crearon entidades que debían responsabilizarse de la lucha contra la corrupción y dentro de ella de las políticas relacionadas a la ética en la administración pública.

Durante el año 2004, fecha en la que el Comité de Expertos del MESICIC realiza la evaluación de estos aspectos, la entidad responsable fue la Comisión Nacional para la Lucha contra la corrupción y promoción de la Ética y Transparencia, entidad que en el año 2007 se desactiva creándose la Oficina Nacional Anticorrupción cambiando su adscripción (su antecesora era una entidad adscrita al Ministerio de Justicia) a la Presidencia del Consejo de Ministros, teniendo como una de sus funciones expresas la promoción de la ética en la administración pública.

Esta entidad tuvo corta vida y fue desactivada en Agosto del 2008, otorgándose las funciones de ética, transparencia y vigilancia ciudadana a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, entidad rectora y responsable del proceso de modernización de la gestión del Estado, que tiene como uno de sus principales ejes el desarrollo de estas materias en el conjunto de las entidades de la administración peruana a la fecha.

Valorativamente este cambio es sustancial porque garantiza una mejor coordinación de las políticas relacionadas al enlazarla con las funciones de la más alta entidad administrativa del Estado entidad de mucha mayor consolidación administrativa, con mayor legitimidad y sobre todo con mejores posibilidades de actuación a nivel nacional.

Además de ello al asumirse la lucha contra la Corrupción como un eje del proceso de Reforma del Estado, se asume un nuevo enfoque que la entiende como un problema de gobernabilidad y expresión del mal funcionamiento de la administración pública, privilegiándose acciones de tipo preventivo de forma articulada en todas las entidades de la administración pública peruana.

En cuanto a la ejecución e implementación de políticas referidas a la ética en la administración pública la responsabilidad recae en cada una de las entidades públicas. Esta obligación ha quedado consagrada en diferentes normas, así tenemos la Ley de Control Interno que establece como obligación del titular y de los funcionarios responsables, entre otras funciones, el fomento e impulso de valores institucionales. Asimismo, el Código de Ética de la Función Pública señala específicamente que es obligación del Secretario General de cada entidad su promoción y efectiva aplicación.

II. Mecanismos y políticas públicas para su efectivo cumplimiento

El desarrollo de mecanismos y políticas públicas para el efectivo cumplimiento de la ética en la administración pública es un aspecto que no ha sido desarrollado del todo, haciéndose necesaria una mayor acción y seguimiento de las acciones de las entidades públicas en la materia, tal como lo recomiendan las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC.

No obstante, debe señalarse que la Secretaría de Gestión Pública, entidad rectora en la materia, ha asumido como una de sus tareas y líneas de acción estos aspectos bajo la concepción de la necesidad de generar incentivos adecuados para el adecuado cumplimiento de las normas éticas.

Una de las primeras acciones fue motivar la realización de actividades promocionales del Código de Ética de la Función Pública que, si bien eran obligación de la alta dirección de cada entidad, en la práctica era una acción casi olvidada. Con esa finalidad en Enero pasado se emitió la Directiva N° 001-2009-PCM/SGP “ Lineamientos para la Promoción del Código de Ética de la Función Pública” el mismo que establece responsabilidades en la alta dirección de cada entidad, así como la conformación de Comisiones de Ética quienes en adelante deberán encargarse de realizar actividades promocionales.

Asimismo, se establecen un conjunto de actividades promocionales mínimas como la publicación en paneles y áreas comunes de versiones amigables del Código de Ética, suscripción de declaraciones juradas de conocimiento a los nuevos y antiguos trabajadores, así como la premiación de prácticas innovativas que cada entidad pueda realizar.

En otra línea de trabajo se han generado incentivos positivos para el cumplimiento de normas éticas como por ejemplo reconocimientos por el Día Nacional del Empleado Público, a los trabajadores que hayan destacado por su integridad y cultivo de labores habiendo todos ellos recibido una Resolución Suprema de felicitación y un homenaje en Palacio de Gobierno.

En relación al desarrollo de capacidades el Estado Peruano, a través de la Secretaría de Gestión Pública, ha emprendido un ambicioso programa de capacitación a servidores de todos los niveles de gobierno con la finalidad de dar a conocer contenidos, normatividad e iniciativas para la implementación de mecanismos que ayuden a garantizar la ética en la administración pública. Este programa pretende llegar a las 25 regiones y 600 gobiernos locales (un tercio de todo el país) y a por lo menos 1500 servidores encargados de la promoción de la ética, responsables de la aplicación de sanciones administrativas, entre otros.

Por su parte, a través del Decreto Legislativo N° 1023 del 21 de Junio del 2008, se ha creado la Autoridad Nacional del Servicio Civil SERVIR como organismo técnico especializado rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, con el fin de contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del servicio civil siendo una de sus funciones la capacitación de los recursos humanos de todo el Estado

SERVIR tiene a su cargo la elaboración del proyecto de Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025 sobre Normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público, el mismo que previamente a su aprobación, será prepublicado para que la sociedad civil organizada o cualquier ciudadano, pueda manifestar sus aportes. A la fecha esta entidad se encuentra en una etapa constitutiva proyectando mayores resultados a mediano plazo.

Otra iniciativa importante es la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros que articula la oferta formativa de las diferentes entidades públicas con las necesidades de los empleados públicos. Este plan se encuentra en etapa de validación habiendo sido prepublicado para la recepción de cualquier observación y /o aporte a que hubiese lugar.

También deben resaltarse, iniciativas público privadas como el Proyecto Comun@s que con la colaboración de la cooperación de USAID está trabajando con 84 distritos rurales aspectos relacionados a transparencia, ética pública, acceso a la información y ejercicio efectivo de derechos, así también el “Proyecto de Gobernabilidad y Transparencia a través de la mejora de la efectividad en calidad y cobertura de los servicios públicos básicos” en el que participan organismos no gubernamentales como PRISMA, la Universidad ESAN y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza que tiene como un componente específico la formación y fortalecimiento de capacidades de gestión pública para el desarrollo social, regional y local, orientado a funcionarios y sociedad civil con una cobertura de 121 provincias y 638 distritos en 14 regiones del país a lo largo de los próximos cinco años.

En cuanto a los mecanismos de sanción queda establecido que las faltas al Código de Ética de la Función Pública son susceptibles de sanción previa aplicación de un proceso de carácter administrativo independientemente de las responsabilidades civiles o penales a que hubiese lugar, teniendo la Secretaría de Gestión Pública una labor permanente de orientación y asistencia técnica a todas las entidades gubernamentales para la correcta utilización de las normas.

Estos mecanismos se complementan con la existencia del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido, en donde se dejan inscritas las sanciones por faltas e infracciones al Código de Ética de la Función Pública, siendo de obligatoria consulta antes de realizar cualquier nueva contratación.

Finalmente en cuanto a la adopción e implementación de medidas para la protección al denunciante a la fecha se encuentra en el Congreso de la República un proyecto de ley integral presentado por la Contraloría General de la República que está en fase de discusión en el pleno de los miembros del parlamento. No obstante la Secretaría de Gestión Pública, en cumplimiento del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, ha emitido la Directiva N° 002-2009-PCM/SGP que aprueba la “Guía para la elaboración del informe mensual de avances en la aplicación de medidas contra la corrupción y para la resolución de denuncias” que exige a todas las entidades públicas informar avances de acciones preventivas contra la corrupción y de la recepción de denuncias que sirva para diagnosticar los esfuerzos que se vienen haciendo contra la corrupción y las posibles dificultades que pudiesen existir. Esta norma exige que la Secretaría de Gestión Pública emita semestralmente un informe evaluativo que genere acciones de política futuras, proyectándose el primero para el mes de Agosto próximo.

Balance final y agenda pendiente

Es clara la importancia de la Convención Interamericana contra la Corrupción y las recomendaciones del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción MESICIC; en las acciones y políticas emprendidas por el Perú orientadas a garantizar la aplicación de la ética en la administración pública.

En esta tarea el gobierno peruano ha estado permanentemente acompañado por la Secretaría del MESICIC, recibiendo constantes apoyos y orientaciones que han ayudado a implementar las recomendaciones hechas al Perú; destacando la elaboración de un Plan de Acción que identificó tareas específicas, plazos y costos que han servido como orientación a los funcionarios peruanos para mejorar su desempeño en materia anticorrupción.

En ese sentido la convención así como los mecanismos de cooperación existentes son un medio importante para la efectiva lucha contra la corrupción generando espacios y estándares que ayudan a los países a mejorar sus sistemas institucionales asumiendo un enfoque integral que pone a las políticas públicas en la agenda pública como medio eficaz para vencer a este flagelo.

En cuanto a la ética pública, haciendo un balance de la implementación de la convención en el Perú, debe resaltarse que desde el año 2004 – año en el que se realizó la Primera Ronda de Análisis- a la fecha, existe un considerable avance habiendo sido casi todas las recomendaciones tomadas en consideración, encontrándose plenamente vigentes o en franco desarrollo.

Los mayores avances se encuentran en las recomendaciones referidas a desarrollo legislativo como por ejemplo la elaboración del Reglamento del Código de Ética de la Función Pública o la puesta en marcha de programas de capacitación dirigidos a funcionarios públicos en la materia.

Por su parte las cuestiones pendientes se encuentran relacionadas con la puesta en marcha de mecanismos que aseguren un proceso de denuncia eficiente, seguro y con garantías para los denunciantes. Sobre este particular si bien se han registrado avances a través de la elaboración de proyectos normativos específicos queda por delante la aprobación de estas normas y su respectiva implementación en las entidades públicas. Un registro pormenorizado de la implementación de las recomendaciones se encuentra en el anexo de este ensayo.

En cuanto a las dificultades encontradas debe hacerse referencia a la debilidad de las instituciones que hasta entonces ejercían funciones en materia anticorrupción, habiendo existido una sucesión de entidades cada cual con mayores o menores problemas administrativos, hasta el esquema actual en donde parte de las funciones han recaído en la Presidencia del Consejo de Ministros, entidad administrativa de mayor nivel de todo el Estado Peruano, en donde se ha engarzado las funciones de ética y transparencia como uno de los ejes principales del proceso de Reforma del Estado.

Asimismo, debe señalarse que la lucha contra la corrupción y sus esfuerzos no siempre han sido enfocados de forma adecuada en tanto aún prima la orientación punitiva o de castigo a los actos corruptos en desmedro de las acciones afirmativas o preventivas. Esto genera escasa incomprensión de los decisores públicos con los procesos de reforma pero sobre todo un débil reconocimiento de la ciudadanía, sobre los avances y esfuerzos que se vienen haciendo en la lucha contra la corrupción.

Finalmente, y al ser una materia que ha recaído reciente bajo responsabilidad de la Secretaría de Gestión Pública, queda pendiente la realización de evaluaciones de la política general y sus alcances, acción que en un mediano plazo debe servir para la corrección de posibles errores pero sobre todo para replantear nuevos objetivos que cada vez más garanticen el ejercicio de la función pública sustentada en un alto compromiso con la ética y el servicio a la nación.

IMPLEMENTACION DE RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS DEL MESICIC RELACIONADAS A LA ETICA EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA

| 1.1 Normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento | |
|---|-------------------------|
| Recomendación: Fortalecer la implementación de leyes y sistemas reglamentarios con respecto a los conflictos de intereses. | |
| Acción sugerida | Estado de avance |
| a. Analizar las posibles situaciones de conflicto de intereses que podrían derivarse de la autorización constitucional (artículos 92 y 126 de la Constitución Política), que permite que un Congresista pueda ser designado Ministro de Estado, y que lo faculta a intervenir en votaciones en el Congreso, siendo recomendable que se abstenga en aquellas materias relacionadas directamente con su función ejecutiva. | Implementado |
| b. Reglamentar el Código de Ética de la Función Pública, regulando las sanciones que correspondan por la contravención de sus normas, entre las cuales, las relativas a conflictos de intereses, y precisando la manera en que se aplicarían sus disposiciones en concurrencia con otras normas sobre la materia, procurando que no se vea disminuido su ámbito de aplicación. | Implementado |
| c. Evaluar la posibilidad de modificar la Disposición Complementaria y Final Primera de la Ley 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública, a fin de eliminar su carácter supletorio en el caso de normas de menor jerarquía. | Avance |
| d. Fortalecer la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública, otorgándole una mayor autonomía y dotándola de mayores instrumentos jurídicos y recursos para el cumplimiento de sus funciones, entre las cuales, las que inciden en la prevención de conflictos de intereses. | Implementado |
| e. Implementar el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido previsto en la Ley 27444 de 2001, de tal manera que sea una herramienta útil para la consecución de sus objetivos, entre los cuales, procurar que las funciones públicas sean desempeñadas por personas pulcras; valiéndose para esto de nuevas tecnologías que permitan su actualización y faciliten su consulta oportuna por parte de sus usuarios. | Implementado |
| f. Establecer como procedimiento para la determinación de la habilidad laboral (artículo 7, ordinal b, Ley 28175 de 2004) la consulta previa al Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido. | Implementado |
| g. Definir con claridad los requisitos técnicos y profesionales que deberán poseer, para cada puesto de trabajo, quienes son designados para ejercer cargos de confianza (Ley 28175 de 2004, artículo 4, ordinal 2). | Avance |
| h. Diseñar e implementar mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta relativas a conflictos de intereses, y para resolver las consultas de los mismos al respecto, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con relación a dichas normas. | Implementado |
| i. Realizar evaluación de la utilización y efectividad de las normas de conducta para prevenir conflictos de intereses y de los mecanismos para su cumplimiento existentes en Perú, como instrumentos para prevenir la corrupción y, como resultado de dicha evaluación, considerar la adopción de medidas para promover, facilitar y consolidar o asegurar la efectividad de los mismos con dicho fin. | Avance |

| | |
|--|-------------------------|
| <p>1.2. Normas de conducta para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento.</p> <p>Recomendación</p> <p>Fortalecer la implementación de leyes y sistemas reglamentarios con respecto al control de los recursos de la administración pública.</p> | |
| Acción sugerida | Estado de avance |
| a. Reglamentar el Código de Ética de la Función Pública, regulando las sanciones que correspondan por la contravención de sus normas, entre las cuales, las relativas a la protección de los recursos públicos, y precisando la manera en que se aplicarían sus disposiciones en concurrencia con otras normas sobre la materia, procurando que no se vea disminuido su ámbito de aplicación. | Implementado |
| b. Fortalecer la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública, otorgándole una mayor autonomía y dotándola de mayores instrumentos jurídicos y recursos para el cumplimiento de sus funciones, entre las cuales, las que inciden en la protección de los recursos públicos. | Implementado |
| C Implementar el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido previsto en la Ley 27444 de 2001, de tal manera que sea una herramienta útil para la consecución de sus objetivos, entre los cuales, procurar que los recursos públicos sean administrados por personas pulcras; valiéndose para esto de nuevas tecnologías que permitan su actualización y faciliten su consulta oportuna por parte de sus usuarios. | Implementado |
| D Diseñar e implementar mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos, y para resolver las consultas de los mismos al respecto, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con relación a dichas normas. | Implementado |
| e. Realizar evaluación de la utilización y efectividad de las normas de conducta para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos y de los mecanismos para su cumplimiento existentes en el Perú, como instrumentos para prevenir la corrupción y, como resultado de dicha evaluación, considerar la adopción de medidas para promover, facilitar y consolidar o asegurar la efectividad de los mismos con dicho fin. | Avance |
| f. Optimizar la utilización de la tecnología existente con el objeto de diseñar un sistema informatizado, de carácter público, de compras, contrataciones y recursos del Estado. | Implementado |
| g. Incorporar, en la instancia de elaboración de bases para licitaciones y compras públicas, normas que habiliten a los potenciales oferentes y a distintos actores de la sociedad civil a formular observaciones al proyecto de bases posibilitando la incorporación de opiniones que puedan incluirse en las bases definitivas, trámite éste que deberá cumplir con requisitos de amplia publicidad y difusión. | Implementado |
| h. Tener en cuenta, con respecto a la publicidad de las convocatorias de bases para licitaciones y concursos públicos, un mayor número de medios de difusión, tales como Internet, Asociaciones, Colegios, Cámaras u otros entes que sirvan de núcleo a empresas proveedoras o profesionales vinculados al objeto de que se trata, sin perjuicio de los medios habitualmente utilizados como el Diario Oficial El Peruano y los diarios de mayor circulación, nacional o local | Implementado |
| g. Incorporar en las páginas “web” de todas las entidades públicas información sobre su presupuesto, finanzas, ejecución del gasto y personal, conforme a lo establecido por el Decreto de Urgencia No. 035-2001 | Implementado |

Las medidas sombreadas tienen una referencia tangencial con el tema materia de este ensayo. No obstante todas ellas han sido materia de análisis en la Segunda Ronda de evaluación del MESICIC.

| | |
|---|-------------------------|
| <p>1.3. Normas de conducta y mecanismos en relación con las medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento</p> <p><u>Recomendación</u></p> <p>Fortalecer los mecanismos con los que cuenta la República del Perú para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.</p> | |
| Acción sugerida | Estado de avance |
| a. Reglamentar el Código de Ética de la Función Pública, regulando las sanciones que correspondan por la contravención de sus normas, entre las cuales, las relativas a la obligación de denunciar los actos contrarios a ellas, y precisando la manera en que se aplicarían sus disposiciones en concurrencia con otras normas sobre la materia, procurando que no se vea disminuido su ámbito de aplicación. | Implementado |
| b. Facilitar el cumplimiento de la obligación de denunciar los actos de corrupción, a través de los medios de comunicación e informática que se estimen adecuados, regulando su utilización. | Avance |
| c. Adoptar e implementar medidas de protección para los denunciantes, de tal manera que los mismos encuentren garantías frente a las amenazas o cualquier otro acto de coacción o coerción de las que puedan ser objeto como consecuencia del cumplimiento de esta obligación. | Avance |
| d. Extender las medidas de protección contenidas en la Ley No. 27378 de Diciembre de 2000, en el Decreto Supremo No. 020-2001 – JUS de Julio de 2001, y en el Decreto Supremo No. 031- 2001 – JUS de Octubre de 2001, a los denunciantes de buena fe que no han participado en la comisión de los delitos. | Avance |
| e. Capacitar a los funcionarios públicos respecto de la responsabilidad de denunciar ante las autoridades competentes los actos de corrupción de los que tengan conocimiento. | Avance |
| f. Realizar evaluación de la utilización y efectividad de las medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos denunciar los actos de corrupción y de los mecanismos para su cumplimiento existentes en el Perú, como instrumentos para prevenir la corrupción y, como resultado de dicha evaluación, considerar la adopción de medidas para promover, facilitar y consolidar o asegurar la efectividad de los mismos con dicho fin | Avance |



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Código de Ética de la Función Pública LEY N° 27815

Fines de la Función Pública

Los fines de la función pública son el Servicio a la Nación, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, y la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos

Empleado Público

Se considera como empleado público a todo funcionario o servidor de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado, no importando el régimen jurídico de la entidad en la que se preste servicios ni el régimen laboral o de contratación al que esté sueto.

PRINCIPIOS

Respeto

Adecua su conducta hacia el respeto de la Constitución y las Leyes, garantizando que en todas las fases del proceso de toma de decisiones o en el cumplimiento de los procedimientos administrativos, se respeten los derechos a la defensa y al debido procedimiento.

Probidad

Actúa con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona.

Eficiencia

Brinda calidad en cada una de las funciones a su cargo, procurando obtener una capacitación sólida y permanente.

Idoneidad

Entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública. El servidor público debe propender a una formación sólida acorde a la realidad, capacitándose permanentemente para el debido cumplimiento de sus funciones.

Veracidad

Se expresa con autenticidad en las relaciones funcionales con todos los miembros de su institución y con la ciudadanía, y contribuye al esclarecimiento de los hechos.

Lealtad y Obediencia

Actúa con fidelidad y solidaridad hacia todos los miembros de su institución, cumpliendo las órdenes que le imparta el superior jerárquico competente, en la medida que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos de servicio que se vinculen con las funciones a su cargo, salvo los supuestos de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, las que deberá poner en conocimiento del superior jerárquico de su institución.

Justicia y Equidad

Tiene permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones, otorgando a cada uno lo que le es debido, actuando con equidad en sus relaciones con el Estado, con el administrado, con sus superiores, con sus subordinados y con la ciudadanía en general.

Lealtad al Estado de Derecho

El funcionario de confianza debe lealtad a la Constitución y al Estado de Derecho. Ocupar cargos de confianza en regímenes de facto, es causal de cese automático e inmediato de la función pública.

DEBERES

Neutralidad

Debe actuar con absoluta imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones demostrando independencia a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones.

Transparencia

Debe ejecutar los actos del servicio de manera transparente, ello implica que dichos actos tienen en principio carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica. El servidor público debe de brindar y facilitar información fidedigna, completa y oportuna.

Discreción

Debe guardar reserva respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y las responsabilidades que le correspondan en virtud de las normas que regulan el acceso y la transparencia de la información pública.

Ejercicio Adecuado del Cargo

Con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones el servidor público no debe adoptar represalia de ningún tipo o ejercer coacción alguna contra otros servidores públicos u otras personas.

Uso Adecuado de los Bienes del Estado

Debe proteger y conservar los bienes del Estado, debiendo utilizar los que le fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento, sin emplear o permitir que otros empleen los bienes del Estado para fines particulares o propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados.

Responsabilidad

Todo servidor público debe desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública. Ante situaciones extraordinarias, el servidor público puede realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su cargo, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten.

PROHIBICIONES

Mantener Intereses de Conflicto

Mantener relaciones o aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo.

Obtener Ventajas Indevidas

Obtener o procurar beneficios o ventajas indevidas, para sí o para otros, mediante el uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia.

Realizar Actividades de Proselitismo Político

Realizar actividades de proselitismo político a través de la utilización de sus funciones o por medio de la utilización de infraestructura, bienes o recursos públicos, ya sea a favor o en contra de partidos u organizaciones políticas o candidatos.

Hacer Mal Uso de Información Privilegiada

Participar en transacciones u operaciones financieras utilizando información privilegiada de la entidad a la que pertenece o que pudiera tener acceso a ella por su condición o ejercicio del cargo que desempeña, ni debe permitir el uso impropio de dicha información para el beneficio de algún interés.

Presionar, Amenazar y/o Acosar

Ejercer presiones, amenazas o acoso sexual contra otros servidores públicos o subordinados que puedan afectar la dignidad de la persona o inducir a la realización de acciones dolosas



La trasgresión de los principios, deberes, obligaciones y prohibiciones genera responsabilidad pasible de sanción, de acuerdo a ley, que puede ser:

- a) Amonestación
- b) Suspensión
- c) Multa de hasta 12 UIT
- d) Resolución contractual
- e) Destitución o desdido.

Bibliografía

Informe Peruano de Análisis del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Inetramericana contra la Corrupción
http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_per.pdf, 22-07-2009
Respuestas del Estado Peruano a la Tercera Ronda de Análisis del MESICIC
http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_per_sp.htm, 22-07-2009
Ley del Código de Etica de la Función Pública N 27815
Reglamento de la Ley del código de Etica de la Función Pública DS 033-2005-PCM
Ley de Control Interno Ley 28716

Reseña Biográfica

Franz Chevarría Montesinos es asesor de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú.

Es experto en materia anticorrupción acreditado ante la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ONUDD, y ha representado al Estado Peruano, en el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y en diversos foros internacionales y nacionales especializados en materia anticorrupción como por ejemplo el Grupo Anticorrupción y Transparencia del Foro de Cooperación Asia Pacífico de APEC y el Programa Piloto de la Implementación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

Es abogado de profesión y cuenta con un Máster en Estudios Políticos Aplicados otorgado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas de España, estudios de maestria en Gobernabilidad por la Universidad San Martín de Porres y de doctorado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima y de la Universidad Complutense de Madrid.

Dirección postal : Calle Manco Cápac 879 - Miraflores - Lima

Teléfonos : 0051 1 716 8600

0051 999 547642 (Móvil)

Fax : 0051 1 716 8600

Web site : www.pcm.gob.pe

Email : fchevarria@pcm.gob.pe, fchevam@gmail.com