

LA CORRUPCIÓN EN PERÚ Y SU ENFRENTAMIENTO EN CLAVE CONSTITUCIONAL

Ernesto BLUME FORTINI*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La problemática de la corrupción en Perú*. III. *Los instrumentos jurídicos para enfrentar el fenómeno*. IV. *Nuestra propuesta para enfrentarlo en clave constitucional*. V. *Apreciaciones conclusivas*.

I. INTRODUCCIÓN

Antes de abordar el tema al cual dedicamos el presente trabajo, “La corrupción en Perú y su enfrentamiento en clave constitucional”, debemos expresar nuestro profundo agradecimiento al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como a los doctrinarios don Diego Valadés y don Antonio María Hernández, por la gentil invitación que nos formularon para participar en la obra *La Constitución y el combate a la corrupción*, que con indudable acierto han promovido en la idea de brindar un examen comparativo de la problemática y los instrumentos jurídicos existentes en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Francia, Guatemala, Italia, México, Perú y Venezuela, en la lucha contra la corrupción, por la incidencia generalizada del fenómeno.

Expresado lo anterior, y a modo de introducción al tema que hoy nos convoca, cabe referir, en línea con lo que hemos sostenido en otras ocasiones, que, como ocurre con la gran mayoría de los países del orbe, Perú

* Expresidente del Tribunal Constitucional del Perú y actual magistrado del mismo. Director general del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional. Presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Magíster en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor principal de Derecho Constitucional y de Derecho Procesal Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima. Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Integró la Comisión de Reforma Constitucional y la Comisión de Estudio de la Reforma del Código Procesal Constitucional.

presenta una historia marcada por la corrupción y, por cierto, sigue siendo marcada por su perniciosa presencia. Es decir, un devenir desde su fundación republicana producida en 1821 hasta lo que va del presente siglo XXI, salpicado de actos de corrupción en todas las esferas de su sociedad, con especial énfasis en lo que se refiere al manejo, administración y disposición de las arcas públicas; ello, sin considerar que la corrupción fatalmente también estuvo presente en la etapa colonial.

Empero, en la última década del siglo pasado, durante el segundo gobierno del expresidente Alberto Fujimori (1995-2000), que actualmente cumple una condena de 25 años de pena privativa de la libertad por la comisión de los delitos de homicidio calificado, lesiones graves y secuestro agravado, el país vio estupefacto a través de la televisión, en forma inédita, el grado que este fenómeno había alcanzado, cuando se revelaron los famosos “vladivideos”, grabados en la salita del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) por el entonces asesor presidencial Vladimiro Montesinos Torres, hoy igualmente preso por diversos delitos; videos en los que se veía en forma flagrante el grado de descomposición existente en políticos, militares del más alto rango, autoridades y propietarios de medios de comunicación, a los que se les observaba vendiendo su conciencia por dinero, que se recibía en efectivo y en voluminosas rumas de billetes, con desfachatez y sin ningún tapujo.

Así, la sociedad peruana constataba, diríase en directo y con sus propios ojos, el grado de descomposición existente y como los delitos típicos de la corrupción, tales como la concusión, el cobro indebido, la colusión, el peculado, la malversación y el cohecho, entre otros, eran perpetrados sin reparo alguno por personajes de las más diversas y altas esferas de la sociedad peruana.

Al respecto, como bien sostiene el historiador peruano Alfonso W. Quiroz, lamentablemente hoy ausente por su temprana partida, la década de los noventa en Perú fue una “década infame”, en la que el nivel de corrupción “[...] definitivamente superó al de todos los demás gobiernos de la historia moderna y sería comparable tal vez únicamente con el periodo colonial, cuando los mecanismos corruptos eran algo inherente al sistema del poder y generación de riqueza”.¹

La situación descrita gatilló diversas y explicables reacciones, pues se trataba de una pública y evidente constatación que produjo indignación en todos los sectores de la sociedad peruana, que reclamaban urgentes y efectivas medidas para acabar en forma pronta y eficaz con el fenómeno

Quiroz, Alfonso W., *Historia de la corrupción en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2016, p. 432.

y evitar que el mismo se mantuviera, replicara aumentando y fuera más difícil su combate.

Esta indignación, a su vez, provocó efectos multidimensionales, como por referir algunos: agudizó la sensibilidad de la población frente a todo lo que en alguna medida pudiera significar corrupción, que podríamos categorizar como una hipersensibilidad del colectivo social; un especial celo de la prensa, especialmente el periodismo de investigación y denuncia, que centró su accionar en la denuncia frente a todo acto que tuviera algún atisbo de corrupción; un afinamiento y una agudización de una suerte de actitud de sospecha colectiva, de desconfianza en todos los órdenes, especialmente en el ámbito del ejercicio de la función pública, ya sea por representación popular o por designación u otra modalidad de ingreso al desempeño de la misma; una suerte de emplazamiento colectivo de la sociedad civil y de los medios de comunicación a la clase política, poniendo en tela de juicio su accionar, al punto que se suscitaron nuevos destapes, se abrieron múltiples procesos a nivel del Ministerio Público y del Poder Judicial y se puso en marcha una maquinaria para perseguir y sancionar a los que eran acusados de actos de corrupción; una actitud draconiana de los fiscales y jueces encargados de investigar, procesar, sentenciar y sancionar a los denunciados, que relativizaron las garantías constitucionales, prefiriendo la privación de la libertad, aun antes de la formalización de la denuncia, el procesamiento del imputado, la sentencia y condena de responsabilidad penal; la existencia de un juicio mediático por parte de grandes sectores de la sociedad, que, a consecuencia de los escándalos que destapaba la prensa, condenaba frente a la simple denuncia; una presión pública inmisericorde sobre las autoridades, recurriendo al cuestionamiento a los fiscales y jueces encargados por sectores sectarios de la sociedad, que se atribuyeron el patrimonio absoluto de la verdad, a despecho de los derechos de los denunciados y del respecto a la autonomía e independencia de la autoridad, y, por último, una grotesca utilización del tema de la lucha contra la corrupción como bandera para diversos actores sociales oportunistas, sectarios y manipuladores, políticos ideologizados extremistas, prensa parametrada y organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

En paralelo, se empezó a producir un cambio a nivel normativo infraconstitucional que se tradujo en una serie de modificaciones e innovaciones en las disposiciones regulatorias del sector público, del ejercicio de la función pública, de la contratación que llevaba a cabo el Estado, del control y seguimiento de la gestión pública, de los ilícitos penales, del manejo de los fondos en poder de las instituciones estatales, de los movimientos económicos de significación realizados por los particulares y de su seguimiento,

entre muchas otras medidas que tendían a facilitar la detección, denuncia, persecución y sanción por los actos relacionados con la corrupción. Es decir, un cambio a nivel normativo infraconstitucional que desembocó en una sobrerregulación elaborada como reacción frente a lo que se había vivido, pero en muchos casos ausente de basamento constitucional.

En el presente ensayo, siguiendo los lineamientos trazados por los promotores de la obra, abordaremos la problemática de la corrupción en Perú, deteniéndonos en los problemas de origen de la República, en el detonante producido ante el fenómeno de la corrupción desde la década de los noventa, en lo que vino después, en las reacciones y dimensiones de la respuesta del colectivo social y en el panorama actual. Luego, pasaremos revista a los principales instrumentos jurídicos existentes para enfrentar y superar el fenómeno, revisando el actual marco constitucional e infraconstitucional, así como la normativa supranacional, desembocando en nuestra propuesta de enfrentamiento en clave constitucional, deteniéndonos en la necesidad de volver nuestra mirada a los principios y valores que inspiran al constituyente nacional, hacia una revaluación de la persona humana y sus derechos y, a partir de ellos, enfrentar el flagelo, postulando la adecuación de la normativa infraconstitucional a la Carta Fundamental de la República, el replanteamiento del rol de la prensa y de los demás actores sociales del Estado, para, finalmente, consignar nuestras apreciaciones conclusivas sobre la necesidad de legitimar la lucha contra la corrupción constitucionalizándola en todos los órdenes.

II. LA PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN EN PERÚ

El examen comparativo de la problemática de la lucha contra la corrupción existente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Francia, Guatemala, Italia, México, Perú y Venezuela, que pretende como su primer objetivo el presente libro, en lo que a nosotros concierne se circunscribe específicamente a la exposición del caso peruano, en la idea de presentar un panorama de cuál es la situación del país en esta materia, sin más pretensión de ofrecer al lector un diagnóstico que le permita efectuar propiamente el análisis comparativo con los otros países que se han escogido como objeto de estudio. Por tanto, no pretendemos realizar nosotros tal análisis, sino únicamente presentar la situación, dejando al lector la tarea comparativa y de contraste con su realidad y la de otros países.

Dicho esto, consideramos que para poder entender lo que hoy acontece en Perú respecto al tema de la corrupción, así como las características del

fenómeno, sus aristas, dimensiones, complejidades y demás aspectos, es menester referirse a los problemas de origen de la República, por cuanto lo que hoy ocurre está hondamente vinculado al pasado y, diríamos más, es en buena parte consecuencia del mismo, por lo que merecerá nuestro inmediato abordaje, haciendo presente que realizado este, como lo hemos adelantado en la introducción, nos referiremos a los factores que provocaron el estallido multidimensional en el tema de la corrupción que hoy se vive para entender las respuestas que se dieron en la sociedad peruana y ofrecer el panorama actual de la corrupción en Perú.

Precisado lo antes referido, procedemos en consecuencia.

1. Los problemas de origen de la República

Perú, independizado por el general don José de San Martín el 28 de julio de 1821, presenta problemas desde su origen republicano, que lo tipifican, a nuestro juicio, como un Estado nación en formación, que ha adoptado la forma de un Estado constitucional, pero que aún no se encuentra consolidado como tal por una serie de factores, entre los que se pueden resaltar: la falta de una conciencia y un compromiso colectivo de lo que ello significa; la ausencia de un verdadero sentimiento constitucional; la crisis de valores y principios; la precaria institucionalidad; la carencia de una clase política madura, seria y responsable; la orfandad de solidaridad y compromiso en los medios de comunicación respecto a la responsabilidad social que les corresponde, y la existencia de una colectividad no comprometida, sin formación adecuada en principios y valores, y altamente manipulable.

Para entender esta realidad, es menester tener en cuenta que los Estados nacionales en América Latina surgieron dentro de un contexto sui géneris y atípico, caracterizado por la existencia de una serie de elementos y fuerzas que provocaron, simultáneamente, energías centrífugas y centrípetas. Por ello, puede afirmarse que la emancipación americana no correspondió en verdad a un movimiento unánime, coherente, deseado por todos los involucrados y conscientemente aceptado; sino que fue, en cierta medida, un fenómeno impuesto por las circunstancias, en cuya base se daba un tejido social enmarañado y complejo, así como impregnado de intereses, fuerzas y posiciones contradictorias.

Perú no solo no fue ajeno a este contexto, sino que en él se dieron con más énfasis estas contradicciones, como lo reconoce el célebre historiador peruano Jorge Basadre, al sostener que

Por el mayor enraizamiento de la tradición colonial, por la abundancia de funcionarios, nobles y comerciantes prósperos dentro del régimen vigente, por las condiciones excepcionales que supo desplegar el Virrey Abascal, el Perú no solo resultó el país menos movido por la conmoción libertadora sino el paladín de la resistencia colonial. Fueron necesarias las intervenciones argentina, chilena y colombiana para libertar al Perú.²

Es ciertamente un inicio débil, dubitativo y sin convicción popular, que permite entender la razón de su posterior decurso y de su situación actual, que presentó, entre otras, las siguientes características:

- a) Surgió como consecuencia del proceso de emancipación y en circunstancias en que esta no había concluido en el plano militar; siendo del caso resaltar que su territorio no estaba totalmente liberado, que su población permanecía parcialmente sojuzgada y que su jurisdicción no podía ejercerse completamente, por lo que desde un inicio presentó la insoslayable necesidad de un poder militar que, en razón de las circunstancias, aparecía como más importante que el propio poder civil (quizás aquí esté el germen de aquel péndulo fatal entre democracia y dictadura que ha venido marcando su vida republicana, salvo en los últimos 27 años);
- b) Estuvo predeterminado por la teoría inspirada en modelos foráneos, pero sin contrastación con la realidad, que era totalmente distinta y distante de ellos;
- c) Presentó una incipiente organización que obligó a centralizar el poder para controlar una situación que exigía acciones en varios frentes (estructuración del aparato estatal; formulación del nuevo orden jurídico; diseño de políticas de acción sin contar con un diagnóstico de la realidad del país y, menos aún, con un inventario de medios y posibilidades existentes para enfrentar las necesidades de esa hora; obtención de medios para la guerra, etcétera);
- d) Careció de una élite política con experiencia de gobierno, lo que provocó improvisaciones y la adopción de medidas coyunturales sin ninguna proyección, en el marco de enfrentamientos entre los caudillos existentes y quienes representaban esferas de poder; vacíos dentro de los cuales personajes pertenecientes al clero y a las fuerzas militares asumieron un poder protagónico, a despecho de la burguesía industrial y del bajo pueblo, y

Basadre, Jorge, *Perú: problema y posibilidad*, 4a. ed., Lima, Consorcio Técnico de Editores, 1978, p. 19.

- e) Administró una sociedad en desequilibrio, en razón de la ruptura del pacto colonial; desequilibrio que propició luchas y enfrentamientos intestinos.

Hay pues, desde ese temprano amanecer como Estado nación, un divorcio entre la sociedad y el Estado formal, a pesar de que eran elementos cuyo ensamble y armonía resultaban consustanciales para su real existencia; divorcio que se hizo más palpable si se tiene en cuenta que, siendo una sociedad desarticulada, sin una auténtica conciencia nacional, con grupos que tenían intereses distintos y hasta contrapuestos e, inclusive, con etnias en abierta pugna, se pretendió imponer un derecho importado, copia de los modelos liberales de la Europa occidental, no probado, ni menos consultado, con el pueblo peruano. Perú nació a la independencia en esta contradicción, ausente de los elementos necesarios para gestar una decisión integradora; por ende, ausente de un requerimiento de integración nacional.

En realidad, se trató de un nacimiento como Estado nación formal más que real, ya que, en la práctica, la sociedad peruana no varió en su esencia,³ sino que, por el contrario, como afirma Basadre, mostró “supervivencias coloniales”⁴ y “supervivencias precoloniales”.⁵

Entre las “supervivencias coloniales”, debido a la falta de continuidad, energía e integridad del impulso emancipador, provocado por la ausencia de coherencia y de visión de sus representantes, así como por los factores que se han mencionado, supervivieron las bases generales de la vida social. Es más, siguiendo al mismo historiador,

Continuó la división de castas; si bien algunos españoles se retiraron a Europa sus hijos peruanos fueron junto con los vástagos de la nobleza netamente criolla, los elementos más importantes de la vida de los salones; el régimen de la familia continuó sin alteración; los indios siguieron siendo “el barro vil con que se hace el edificio social”; los negros continuaron como gente anexa a las viejas casonas y a las grandes haciendas costeñas. El clero conservó el rol de dueño de la vida espiritual de las clases acomodadas como de las clases populares, premunido, además, de privilegios y fueros; aunque disminuyó en mucho el afán misionero en la región amazónica y el boato de los conventos.⁶

³ *Ibidem*, p. 20.

⁴ *Idem*.

⁵ *Ibidem*, p. 23.

⁶ *Ibidem*, p. 21.

Los organismos políticos fueron reemplazados por otros, pero en el fondo análogos: el presidente reemplazó al virrey, la Corte Suprema a las audiencias y las municipalidades a los cabildos. Lima y la costa mantuvieron su primacía respecto del resto del país. Se mantuvo “el expediente voluminoso, la larga tramitación, la morosidad burocrática”.⁷ Permaneció, y hasta aumentó, “la empleomanía, la búsqueda de honores y sinecuras”.⁸

En este mismo aspecto, es curioso observar cómo incluso la legislación colonial se mantuvo por más de tres décadas, hasta 1852, a pesar de las varias constituciones que se dictaron; la agricultura no solo permaneció en el mismo estado, sino que empeoró por la falta de mano de obra; la minería entró en un proceso de franca decadencia por la eliminación de las mitas, la ausencia de apoyo humano calificado y la destrucción de las minas de Pasco; el régimen tributario y de contribuciones permaneció intacto; la educación no sufrió modificaciones significativas y, en cierta medida, acentuó sus deficiencias, y el régimen de feudalismo económico no fue tocado.

En lo que respecta a las “supervivencias precoloniales”,⁹ el ayllu y la comunidad (que aún supervive), la religiosidad indígena, así como una serie de tradiciones y costumbres propias de época anterior a la colonia, no sufrieron alteración alguna.

Sin embargo, dicha topografía social mostró varios elementos que fueron aporte propio de la emancipación, los cuales resumimos a continuación: la formación de un poderoso ejército; el nacimiento de un movimiento urbano; la migración de un buen número de ingleses y norteamericanos; la importación de ideologías foráneas, especialmente de Francia; la apertura, por lo menos a nivel de reconocimiento oficial, a todas las libertades, excepción hecha de la libertad de creencia; la adopción del sistema de separación de poderes, y la tendencia a imitar la vida europea.

El ejército, por el rol protagónico que jugó en la propia independencia, así como por el papel que desempeñó desde el inicio de la República, a través de sus oficiales de mando, se convirtió en el elemento fundamental en el logro de aquella gesta libertaria, dando un sino militarista a la misma. En efecto, militares fueron los que llevaron a cabo las acciones por la libertad y la proclamación de la independencia y militares fueron quienes, directa o indirectamente, estuvieron en la conducción del país desde sus inicios, a tal punto que la historia registra, aparte de los acontecimientos propios de la gesta independentista, tres periodos de marcada presencia militar ya

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibidem*, p. 23.

fundada la República en lo que hace al siglo XIX: un primer periodo, comprendido entre 1827 y 1841, cuyos protagonistas principales fueron Santa Cruz y Gamarra; un segundo periodo, comprendido entre 1841 y 1861, caracterizado por la predominancia de Castilla y su rivalidad con Vivanco, y un tercer periodo, comprendido entre 1862 y 1868, en el que el poderío militar empezó a debilitarse.

Para Basadre, el militarismo de los albores patrios nació de tres causas: la primera, como un reconocimiento del pueblo frente a los triunfos obtenidos, ante los cuales se trató de pagar “una deuda nacional de triunfo”;¹⁰ la segunda, como un escarmiento después de producida la derrota, que dejaba la conciencia de la necesidad de fortalecer el poder militar para evitar que se repitiera la historia, y la tercera, como tabla de salvación frente a situaciones de indecisión o de crisis política y social, donde el ejército era “la única institución materialmente fuerte y, además, la clase mejor organizada en instantes de debilidad colectiva”.¹¹

Al lado del militarismo, la estructura social se conformó por la nobleza, la iglesia, las clases medias y las clases populares (dentro de estas últimas, los indígenas y los negros), respecto de las cuales debemos precisar:

1. La nobleza peruana, surgida de la conquista, a la cual se fueron incorporando los descendientes de los conquistadores, los funcionarios y aristócratas venidos de España y las familias de origen comercial y burgués que habían ganado posiciones, se encontraba debilitada y bajo la fórmula de los nuevos ricos, pero no había perdido jerarquía. No tenía poder político, aunque mantenía poder social.
2. La Iglesia, a pesar de haber sobrevivido casi sin alteraciones a la fundación de la República y mantenido su plena vigencia en el nuevo orden, “no significó una diferenciación en la estructura auténtica del país”¹² e ingresó a un cierto relajamiento; lo cual, no obstante, sí tuvo algún nivel de influencia en los planos familiar y público.
3. Las clases medias se dividieron entre un sector minoritario plutocrático, que podría denominarse capa superior, y una gran masa, que podría llamarse capa inferior, la cual no tenía acceso al comercio ni a las industrias y constituía, según el mismo Basadre, “una masa aldeana, basta, abandonada, ignorante; una historia política inestable hasta llegar a lo bufo”.¹³

¹⁰ *Ibidem*, p. 106.

¹¹ *Idem*.

¹² *Ibidem*, p. 111.

¹³ *Ibidem*, p. 115.

4. Los indígenas no experimentaron cambio alguno. Siguieron en la misma condición de marginación, pauperismo, abandono y explotación en que se encontraban antes, con el agravante que fueron totalmente olvidados y explotados; tanto es así que el análisis comparativo entre la legislación colonial y la de los primeros años de la República muestra que en la Colonia, por lo menos a nivel normativo, se dieron disposiciones que mostraban cierta preocupación por este sector.
5. Los negros siguieron siendo víctimas de la esclavitud hasta 1854 y no tuvieron mayor interés ni participación en la independencia. Es más, continuaron ocupados en las tareas de peones y sirvientes, al servicio de los grandes hacendados.

En conclusión, el inicio de la República nos muestra un panorama ajeno a la gestación de una decisión por la integración interna y, menos aún, de acciones concretas por emprender siquiera el camino para adoptarla, debido en gran parte a los problemas que se han esbozado y a otros cuyo detalle escapa a los propósitos que hoy nos convocan, así como a una serie de variables reveladoras de la existencia desde tal época de un germen de violencia en la estructura misma de la sociedad peruana.

Sobre esta conclusión, resulta pertinente citar las palabras de Enrique Bernales, quien, al analizar los factores culturales de la crisis política peruana, en la línea de lo dicho por John Lynch, sostiene que

[...] la conformación de la República y la fundación del Estado independiente, no significaron un cambio sustantivo en el patrón de las relaciones sociales existentes. La ausencia desde el comienzo, de una clase dirigente que optara definitivamente por la democracia, de un Estado liberador, democrático y eficiente, marcaron negativamente el derrotero del Estado recién fundado. Falta-ron quienes asumiesen la tarea de construir la unidad de la Nación y desde esa sólida base, progresar en la especificidad del sistema y de las instituciones políticas peruanas, pudiendo ser ello la causa de la escasa representación del Estado. Solo una parte pequeña de la sociedad se siente convergente con él; otra parte lo ve como algo distante y hasta hostil, mientras que una tercera parte, tal vez la más grande de las tres, es indiferente y ajena al modelo político del Estado.¹⁴

A este temprano amanecer habría que adicionar que el fenómeno de la corrupción ya venía incrustado en la sociedad peruana desde la época

Bernales, Enrique, "Crisis y partidos políticos", AA. VV., *Del golpe de Estado a la nueva Constitución. Serie de Lecturas sobre Temas Constitucionales*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, núm. 9, p. 20.

colonial, especialmente en el plano de la administración estatal, al punto que, siguiendo a Alfonso Quiroz, podría hablarse de ciclos de corrupción colonial durante el maduro virreinato peruano, que él considera fueron seis y describe así:

1. Un nivel sumamente alto de corrupción desde al menos la segunda mitad del siglo XVII hasta el temprano siglo XVIII;
2. Una caída temporal aunque ligera desde el decenio de 1720 hasta 1740;
3. Un incremento marcado desde el decenio de 1750 al de 1770;
4. Una caída breve pero significativa en las décadas de 1780 y 1790;
5. Un ligero incremento en la primera década del siglo XIX, y
6. Una aguda alza en la década anterior a la independencia;¹⁵ autor que sostiene, además, que las formas más usuales de corrupción en ese plano consistieron en ganancias ilegales e indebidas del virrey, de los gobernadores, de los corregidores y de los oidores, entre otros; en la utilización de las insuficiencias administrativas como herramienta para obtener prebendas y favores para demorar el cobro de las deudas a favor del Estado, así como la supervisión y mantenimiento de minas, y el contrabando, entre otras.¹⁶

Como es lógico suponer, la independencia de Perú no significó el fin de la corrupción. Por el contrario, esta continuó, pero adaptándose a las nuevas situaciones y realidades que trajo la República; proceso que ha estudiado con especial cuidado el antes citado historiador Alfonso W. Quiroz y a quien recurrimos para hacer un breve repaso del desarrollo del fenómeno, apuntando que desde el principio se produjo lo que él denomina “los cimientos socavados de la temprana República, 1821-1859”, con el saqueo patriota, los turbios préstamos externos, los círculos de patronazgo caudillesco, el azote del régimen guanero, los escándalos de la consolidación de la deuda, la compensación de la manumisión y la venalidad impertérrita;¹⁷ para provocar “el sinuoso camino al desastre, 1860-1883”, con los negocios guaneros monopólicos, el infame contrato Dreyfus, la avalancha de obras públicas, el camino hacia la bancarrota, la ignominia de la guerra y las pérdidas exacerbadas;¹⁸ llegando a “la modernización y quienes se aprove-

¹⁵ *Ibidem*, p. 100.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 107-156.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 157-196.

charon de ella 1884-1930”¹⁹ con el alquiler del apoyo de militares, el contrato Grace, el legado del Califa, la etapa de Leguía y los civilistas con los escándalos producidos en el denominado Oncenio de Leguía, las sanciones ineptas y los legados producidos; pasando a la etapa de “los dictadores venales y pactos secretos del periodo 1931-1962”²⁰ con los intentos moralizadores de Sánchez Cerro y su populismo frente al APRA, la restauración con Benavides, la política de la guerra sin principios, la transición en la cuerda floja, la recompensa del general Odría, la tesis del perdón y del olvido y las reformas propuestas; para llegar a “los asaltos a la democracia 1963-1989”, con las promesas rotas de Belaunde, el escándalo del contrabando, la revolución militar, la negligencia benigna, los medios de Alán García, el juicio frustrado y la persistencia de los patrones de corrupción;²¹ y desembocar en la década infame de los noventa a la cual nos referiremos más adelante bajo el rubro de el detonante producido en dicha década.

2. *El detonante producido en los noventa*

Como lo hemos apuntado en líneas arriba, compartiendo con Alfonso Quiroz, “la corrupción en el Perú no era algo esporádico, sino, más bien, un elemento sistémico, enraizado en las estructuras centrales de la sociedad”²² pero lo acontecido en la década de los noventa superó todo pronóstico y ameritó el rótulo de década infame apuntado por el mismo autor. En efecto, década infame, porque, como lo sostiene Mario Vargas Llosa refiriéndose específicamente a lo acontecido a partir del auto golpe dado por el ingeniero Alberto Fujimori, entonces presidente constitucional de la República, el 5 de abril de 1992, la dictadura que surgió del mismo, fomentó la corrupción

[...] de una manera científica, institucional, organizando el Poder Judicial y el sistema de recaudación de impuestos con ese designio, como un poderosísimo instrumento de coerción, que silenciaba las críticas, mantenía al ciudadano sobre ascuas y lo obligaba a servir al régimen, y al mismo tiempo que esquilma a diestra y siniestra, disfrazaba los robos y despojos con un barniz de legalidad.²³

¹⁹ *Ibidem*, pp. 197-258.

²⁰ *Ibidem*, pp. 259-214.

²¹ *Ibidem*, pp. 315-363.

²² *Ibidem*, p. 31.

²³ Citado en Markuz Delgado, Jane y Tanaka, Martín, *Lecciones del final del fujimorismo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2001, p. 30.

Década infame, porque la corrupción traspasó todo el tejido social: hubo corrupción en el manejo de la cosa pública, en la administración de justicia, en prácticamente todas las instituciones, en el Parlamento Nacional, en el órgano de control, en los institutos armados, en los medios de comunicación y, en general, en todos los estamentos conformantes del colectivo social nacional. La corrupción adquirió entonces una dimensión más generalizada y aumentó considerablemente de tamaño. Esta situación permitió afinar mecanismos propios de un neofascismo, utilizando todas las herramientas que da el poder en cada uno de sus aspectos para envilecer algunos, perseguir y destruir a los opositores, implantar una política que minimizaba y relativizaba a los opositores.

Curiosamente, este nivel de corrupción no mostró su verdadero rostro en los primeros años del fujimorato, en los cuales los logros alcanzados, como la derrota del terrorismo con la captura de su líder máximo Abimael Guzmán, el sinceramiento y el reordenamiento de la economía nacional poniendo coto a la hiperinflación de los años del primer gobierno del expresidente Alán García Pérez, la reinserción del país en la comunidad económica internacional y la implantación de un régimen económico constitucional altamente promotor de la inversión privada como principal generadora de la riqueza y el respeto a las reglas del libre mercado, instaurado en la Constitución de 1993 promovida por Fujimori como condición para la vuelta a la democracia, significaron una alta aprobación popular.

Década infame, porque la corrupción adquirió tal novel que patentizó la banalidad de muchos personajes, muchos de ellos de las altas esferas de la sociedad.

Ahora bien, en la línea de lo afirmado por Jane Markuz Delgado y Martín Tanaka y parafraseándolos, podemos afirmar que

Como muchos de sus predecesores dictatoriales, Fujimori se mantuvo en el poder restringiendo al máximo los derechos fundamentales de los ciudadanos. Su administración encaró numerosas acusaciones de violaciones de derechos humanos y abusos de poder tanto dentro del Perú como en el extranjero; hasta su caída, los pudo contrarrestar con éxito invocando al Poder Legislativo, haciendo gestos “democráticos” gratuitos o silenciando a sus críticos a través de amenazas, de sanciones o del exilio. Fujimori fue capaz de mantener el equilibrio en esta cuerda floja diplomática hasta el final de la década, cuando sus flagrantes actos de corrupción y actividades ilegales —especialmente los de su cercano asesor, el jefe no oficial del SIN, Vladimiro Montesinos— inclinaron el delicado balance de su legitimidad, provocando que se viniera abajo.²⁴

Ibidem, p. 12.

3. *Las reacciones y las dimensiones de la respuesta*

Como lo hemos adelantado en la introducción del presente trabajo, la situación descrita, sumada al hecho de que el país viera estupefacto a través de la televisión, en forma inédita, el grado que este fenómeno había alcanzado cuando se revelaron los famosos “vladivideos”, grabados en la salita del SIN por el entonces asesor presidencial Vladimiro Montesinos Torres, gatilló diversas y explicables reacciones en todos los sectores de la sociedad peruana, toda vez que se trataba de una pública y evidente constatación que produjo una gran indignación en toda la sociedad peruana, que exigía adoptar medidas urgentes y efectivas para acabar con la corrupción en forma pronta y eficaz y con todo lo que ella significaba.

Enfatizamos que en la visualización de los “vladivideos” la sociedad peruana constató, con sus propios ojos, el grado de descomposición existente y como los delitos típicos de la corrupción, como la concusión, el cobro indebido, la colusión, el peculado, la malversación y el cohecho, entre otros, eran perpetrados con total desfachatez y sin reparo alguno por personajes de las más diversas y altas esferas de la sociedad peruana.

La natural indignación que produjo la exhibición de los “vladivideos” provocó efectos multidimensionales en todo el colectivo social nacional, es decir, en los diversos sectores que lo componen y en diversas áreas que lo conforman; efectos que ya hemos mencionado en la antes referida introducción, pero que en esta parte consideramos necesario reiterar, entre otros:

1. Agudizó la sensibilidad de la población frente a todo lo que en alguna medida pudiera significar corrupción, que podríamos categorizar como una hipersensibilidad del colectivo social que obnubiló a muchos, llevándolos a una actitud prejuiciosa, carente de objetividad, impregnada de un ánimo de intolerancia y preñada de un exacerbado deseo de hacer “justicia”, sin detenerse a analizar a profundidad la peculiaridad de cada caso y sin importar si, en verdad, los investigados eran inocentes o culpables. Es decir, una suerte de ciega vendetta en la que el fin justificaba los medios. Obviamente que, en ese clima de hipersensibilidad, los derechos fundamentales de los que eran involucrados pasaron a ser la última consideración de las que había que tener en cuenta.
2. Provocó un especial celo de la prensa, sobre todo en el periodismo de investigación y denuncia, que centró su accionar en la difusión de los casos que se iban descubriendo y que presentaban algún atisbo de corrupción, en una especie de competencia entre los medios por el

mayor “destape”, abdicando muchas veces de ciertas reglas rectoras de la actividad periodística, por ejemplo, la contrastación de fuentes, la exigencia de detección de mínimos elementos de corroboración, el respeto del derecho de los denunciados de escuchar su versión de los hechos y la consideración de los derechos de los involucrados, tales como el derecho a la buena reputación y a la imagen o el derecho a la presunción de inocencia, entre otros.

3. Causó el afinamiento y la agudización de una suerte de actitud de sospecha colectiva, de desconfianza en todos los órdenes, de estimación a priori que todos eran proclives al delito, de devaluación de la persona en general en cuanto sujeto conformante de la sociedad, especialmente en el ámbito del ejercicio de la función pública, ya sea por representación popular o por designación u otra modalidad de ingreso al desempeño de la misma, y en la esfera de la actividad privada ligada a la contratación pública; podría decirse una actitud esquizofrénica y hasta sicótica en la que el valor persona humana era ignorado totalmente.
4. Impulsó una especie de emplazamiento colectivo de la sociedad civil y de los medios de comunicación a la clase política, deteriorando su imagen e ignorando el reconocimiento y la garantía del ejercicio de los derechos políticos, y poniendo en tela de juicio su accionar, al punto que se suscitaron nuevos destapes, se abrieron múltiples procesos a nivel del Ministerio Público y del Poder Judicial, y se puso en marcha una maquinaria para perseguir y sancionar a los personajes que eran actores políticos y fueron acusados de actos de corrupción; todo ello, sin sopesar el enorme daño que se estaba causando a la sociedad peruana al desacreditar la actividad política, pese que es vital para el desarrollo de una auténtica democracia; máxime si lo que se pretende es consolidar en Perú un Estado constitucional.
5. Inspiró una actitud draconiana de los fiscales y jueces encargados de investigar, procesar, sentenciar y sancionar a los denunciados, que relativizaron las garantías constitucionales, abdicando de su función constitucional y legal, prefiriendo la privación de la libertad, aun antes de la formalización de la denuncia, el procesamiento del imputado, la sentencia y condena de responsabilidad penal, revelando un espíritu carcelero y ajeno a los principios y valores constitucionales y convencionales que deben guiar su accionar.
6. Dio lugar a la existencia de un juicio mediático y popular, incentivado irresponsablemente por algunos sectores de la prensa, en el que se “condenaba” frente a la simple denuncia, creándose en el imaginario

social la idea que las personas que aparecían como involucradas ya eran culpables pese a que solo se trataba en muchos casos de simples especulaciones y ni siquiera se había iniciado contra ellas una investigación formal por la autoridad competente.

7. Incentivó una presión pública inmisericorde contra los fiscales y jueces, así como contra toda autoridad encargada de las investigaciones que clamaba sanción, alentada por diversos medios, líderes de opinión, personajes políticos y organizaciones de la sociedad civil, que no dudó en recurrir a métodos vedados para que se pronunciaran en el sentido que ellos pretendían por sectores sectarios de la sociedad, atribuyéndose el patrimonio de la verdad y a despecho de los derechos de los denunciados y del respecto a la autonomía e independencia de la autoridad.
8. Por último, fomentó una grotesca utilización del tema de la lucha contra la corrupción como bandera para diversos actores sociales, oportunistas, sectarios y manipuladores, políticos ideologizados extremistas, prensa parametrada y organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

En paralelo, como también lo hemos adelantado en la introducción, se empezó a producir un cambio a nivel normativo infraconstitucional que se tradujo en una serie de modificaciones e innovaciones en las disposiciones materiales y procedimentales generales de carácter penal y, en especial, en las normas regulatorias del sector público, del ejercicio de la función pública, de la contratación que llevaba a cabo el Estado, del control y seguimiento de la gestión pública, de los ilícitos penales, del manejo de los fondos en poder de las instituciones estatales, de los movimientos económicos de significación realizados por los particulares y de su seguimiento, entre muchas otras medidas que tendían a facilitar la detección, denuncia, persecución y sanción por los actos relacionados con la corrupción. Es decir, un cambio a nivel normativo infraconstitucional que desembocó en una sobrerregulación elaborada como reacción frente a lo que se había vivido, pero en muchos casos ausente de basamento constitucional.

En este punto es necesario hacer hincapié en que, como se verá, Perú, a contramano de la normativa constitucional y convencional de defensa, protección y garantía de los derechos humanos, así como de la jurisprudencia de su Tribunal Constitucional, adoptó en los hechos la discutible teoría de la expansión del derecho penal, que bajo una inspiración simplemente punitiva sacrifica los derechos fundamentales de los investigados, bajo el argumento subyacente de que el fin justifica los medios.

4. *El panorama actual*

Corresponde a continuación realizar una descripción del panorama actual del Perú en lo que se refiere al fenómeno de la corrupción y su combate. Al respecto, es menester afirmar, en primer lugar, que en el tiempo transcurrido entre 1995 (año de la reelección del expresidente Alberto Fujimori), y lo que va del presente año 2021, que es el año del bicentenario de la independencia nacional, ya que el próximo 28 de julio de este 2021 se cumplirán los 200 años de nuestra fundación republicana, el país ha vivido en democracia y los diversos problemas que se han presentado en la vida nacional han sido resueltos siguiendo el hilo constitucional, habiendo transcurrido prácticamente 26 años de regularidad constitucional, lo cual es inédito en la historia peruana; años en los cuales se han sucedido insólitamente nueve presidentes y no seis como correspondía, ya que el periodo presidencial en Perú es de cinco años.

A saber: Alberto Fujimori (28 de julio de 1995-21 de noviembre de 2000), Valentín Paniagua Corazao (22 de noviembre de 2000-28 de julio de 2001), Alejandro Toledo Manrique (28 de julio de 2001-28 de julio de 2006), Alan García Pérez (28 de julio de 2006-28 de julio de 2011), Ollanta Humala Tasso (28 de julio de 2011-28 de julio de 2016), Pedro Pablo Kuczynski Godard (28 de julio de 2016-23 de marzo de 2018), Martín Vizcarra Cornejo (23 de marzo de 2018-9 de noviembre de 2020), Manuel Merino de Lama (10 de noviembre de 2020-15 de noviembre de 2020) y Francisco Sagasti Hochhauser (17 de noviembre de 2020 a la fecha); debiendo significar que desde 2016 a la fecha se han sucedido cuatro presidentes, debido a una serie de hechos políticos que no es del caso abordar ahora, pero, lo más rescatable, dentro del marco constitucional.

En cuanto al fenómeno de la corrupción, la situación no ha amainado. Por el contrario, los escándalos y destapes han continuado en una sucesión ascendentes, dentro de los cuales destaca el caso de la empresa brasileña Odebrecht, en cuya periferia aparecen muchos otros, entre los que podemos mencionar algunos solo a título ilustrativo como los casos siguientes: *Tren Eléctrico de Lima-Tramo I*, *Campañas Presidenciales*, *Cuellos Blancos del Puerto*, *Aeropuerto Chincheros*, *Interoceánica del Sur*, caso *No a la Revocatoria*, caso *Reelección Susana Villarán*, *Asesoría de Empresa Vinculadas a PPK*, *Gaseoducto Sur Peruano*, *Costa Verde-Tramo Callao*, *Club de la Construcción y Vía de Evitamiento Cusco*.

Estos escándalos y otros más han motivado investigaciones y procesos judiciales, teniendo a la fecha al expresidente Fujimori condenado y purgando cárcel, al expresidente Toledo con orden de captura internacional, al

expresidente Ollanta Humala con mandato de comparecencia restringida después de haber estado encarcelado con mandato de prisión preventiva por varios meses, al expresidente Pedro Pablo Kuczynski con mandato de prisión preventiva domiciliaria y a los ex presidentes Martín Vizcarra y Manuel Merino con investigaciones fiscales en giro.

En este contexto, la hipersensibilidad del colectivo social, el especial celo de la prensa de investigación y denuncia, el afinamiento y la agudización de una suerte de actitud de sospecha colectiva y de desconfianza en todos los órdenes, el emplazamiento colectivo de la sociedad civil y de los medios de comunicación a la clase política, la actitud draconiana y antigarantista de los fiscales y jueces encargados de investigar, procesar, sentenciar y sancionar a los denunciados, el juicio mediático y popular, la presión pública, la utilización del tema de la lucha contra la corrupción, como bandera y la híperregulación punitiva, se han mantenido, cuando no incrementado, a contramano, lo reiteramos, de la normativa constitucional y convencional de defensa, protección y garantía de los derechos humanos, así como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Sobre esto último, cabe referir que el Tribunal Constitucional ha reconocido que la lucha contra la corrupción debe ser una lucha constitucionalizada, por cuanto debe guardar en todo momento respeto por la persona humana y sus derechos fundamentales. Ha precisado que si bien existe en la sociedad una actitud de desconfianza y de sospecha por los actos de corrupción que día a día se conocen, lo que devalúa al ser humano por considerarlo “proclive al delito”, especialmente al que ejerce función o cargo público, esta actitud es inconstitucional y lesiva, pues se aparta de la lógica del constituyente que coloca a la persona por encima de todo, siendo su defensa y el respeto de su dignidad el fin supremo de la sociedad y del Estado. Así lo ha señalado en el caso *Ollanta Humala-Nadine Heredia*, resuelto en el expediente 4780-2017-PHC y 0502-2018-PHC/TC (acumulados), del cual fuimos ponentes en nuestra calidad de miembros de dicho Colegiado Constitucional; caso del que daremos cuenta más adelante.

III. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA ENFRENTAR EL FENÓMENO

Conforme lo hemos dejado sentado al iniciar el tratamiento de la materia que hoy nos ocupa, debemos abordar ahora la temática de los instrumentos jurídicos existentes en el Perú para enfrentar el fenómeno de la corrupción, revisando el actual marco constitucional y legal, así como la normativa supranacional existente, por lo que a continuación procedemos en dicho orden temático.

1. *El actual marco constitucional y legal*

Respecto del marco propiamente constitucional, precisamos que la actual Constitución Política del Perú, que data de 1993, no contiene norma alguna que expresamente consagre el vocablo “corrupción” o las frases “lucha anticorrupción”, “combate contra la corrupción” o similares. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en calidad de supremo intérprete de la Constitución, ha desarrollado una importante línea jurisprudencial relacionada con la lucha contra la corrupción; línea en la que, entre otros aspectos, ha reconocido la importancia y la necesidad imperiosa de enfrentar el fenómeno, ha establecido que existen mecanismos constitucionales para hacerlo y ha reconocido la existencia en el plano constitucional de un “principio de proscripción de la corrupción”, el que poco a poco ha ido perfilando.

Por otro lado, ha dejado sentado que la lucha contra la corrupción debe ser constitucionalizada, en el entendido de que la legitimidad de la misma pasa por colocar a la persona humana y a sus derechos fundamentales, tales como el debido proceso, la presunción de inocencia, el honor, la defensa, la buena reputación o el respeto de su dignidad, por encima de cualquier otro objetivo del Estado. Vale decir que la firmeza y determinación del Estado al combatir la corrupción no puede esquivar de ningún modo el escrupuloso respeto por los derechos fundamentales de la persona humana, la que es anterior y superior al propio Estado. Ello, bajo riesgo de deslegitimarla.

Ahora bien, y con relación a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, apuntamos que en la tercera parte de este trabajo, que contiene nuestra propuesta para enfrentar la corrupción en clave constitucional, nos referiremos a algunas de sus más importantes sentencias en orden con la línea jurisprudencial antes señalada.

Respecto del marco legal que comprende la normativa infraconstitucional respectiva, advertimos que desde el 2000, iniciando el presente milenio, el sistema de justicia penal peruano ha sufrido importantes modificaciones, entre las que se encuentra la implementación del nuevo Código Procesal Penal, que ha implicado un cambio significativo, pues se ha pasado del modelo inquisitivo establecido en el antiguo Código de Procedimientos Penales a un modelo acusatorio, en el que se ha fortalecido tanto el rol como las competencias del Ministerio Público en lo que hace a la titularidad de la acción penal pública, al impulso y dirección de la investigación criminal, a la denuncia, al impulso del proceso y a la acusación propiamente dicha, confiriéndole una serie de facultades que incluyen la investigación preliminar y

la posibilidad de lograr medidas restrictivas para el investigado antes de la formulación de la denuncia, que incluye hasta la privación de la libertad y se ha dejado al Poder Judicial, en la óptica de un rol garantista, la tarea del juzgamiento propiamente dicho, además, por cierto, de pronunciarse frente a los requerimientos formulados por las partes, tanto por el Ministerio Público como por el imputado o los terceros.

Ahora, si bien con el nuevo modelo se ha buscado poner el énfasis en el ser humano, pues este tiene como líneas orientadoras el respeto por el principio de igualdad, el derecho de defensa, la pluralidad de instancia, la no *reformatio in peius*, la presunción de inocencia, la imparcialidad judicial, entre otros, posteriormente se han venido expidiendo una serie de dispositivos legales que han ido asumiendo un carácter esencialmente persecutorio y punitivo, invocando la bandera de la lucha contra la corrupción y a despecho de las garantías constitucionales, que no han estado exentos de críticas por su cuestionable constitucionalidad, como los que regulan la “condena del absuelto”, en el que el absuelto en primera instancia y condenado en segunda no tiene un recurso eficaz que habilite la revisión de su condena; la aplicación de la “prisión preventiva”, que ha recibido no pocos cuestionamientos y pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional; la “terminación anticipada”, que puede generar en la aceptación de los cargos por parte de un inocente desesperado, sin mayor actuación probatoria; entre otros.²⁵

Es en materia de la lucha contra la corrupción que se ha implantado desde hace varios años la denominada “Política de Integridad y Lucha Contra la Corrupción”, dando origen a una frondosa legislación infraconstitucional, a una marcada sobrerregulación de cuestionable constitucionalidad, un endurecimiento y una priorización de mecanismos punitivos, que colisionan en muchos casos con la filosofía humanista y garantista que inspira al legislador constituyente peruano. Se trasunta en dicha legislación, según refieren algunos estudiosos, la lógica de lidiar contra este fenómeno bajo la premisa del fin justifica los medios, haciendo cada vez más draconiano y más severo el sistema, pero sin tomar en cuenta las normas constitucionales que garantizan, por sobre todo, el reconocimiento, la protección, la guardianía y el rescate de los derechos fundamentales.

Hechas estas precisiones, debemos señalar que, entre otras, a nivel legal e infralegal se han expedido las siguientes normas:

Vásquez Arana, César, “El sistema acusatorio y las inconstitucionalidades del nuevo Código Procesal Penal”, *Lex. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, Lima, año XII, núm. 14, 2014, pp. 189 y ss.

1. La Ley 27806, de 13 de julio de 2002, denominada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sobre transparencia de los actos del Estado y derecho fundamental de acceso a la información pública.
2. La Ley 27815, de 12 de agosto de 2002, que aprobó el Código de Ética de la Función Pública, estableciendo los principios, deberes y prohibiciones éticas que rigen para los servidores públicos.
3. El Decreto Legislativo 957, de 29 de julio de 2004, que aprobó el nuevo Código Procesal Penal, que, como lo adelantamos, implantó un nuevo modelo de aplicación de la justicia penal, de carácter acusatorio.
4. La Ley 29976, de 4 de enero de 2013, que creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, la cual tiene por objeto articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de corto, mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país.
5. La Ley 30077, de 20 de agosto de 2013, Ley Contra el Crimen Organizado, que establece las reglas y procedimientos relativos a la investigación, juzgamiento y sanción de delitos cometidos por organizaciones criminales. Extiende su aplicación a los delitos contra la Administración Pública, en las modalidades de concusión, cobro indebido, colusión simple y agravada, peculado doloso y culposo, cohecho pasivo propio, soborno internacional pasivo, cohecho pasivo impropio, cohecho pasivo específico, corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales, cohecho activo genérico, cohecho activo transnacional, cohecho activo específico, negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito; definiendo como organización criminal a cualquier agrupación de tres o más personas que se reparten diversas tareas o funciones, cualquiera sea su estructura y ámbito de acción, que, con carácter estable o por tiempo indefinido, se crea, existe o funciona, inequívoca y directamente, de manera concertada y coordinada, con el fin de cometer uno o más delitos graves. Permitiendo, además, la utilización de técnicas especiales de investigación, incluyendo la interceptación de comunicaciones.
6. La Ley 30111, de 26 de noviembre de 2013, que incorpora la pena de multa como accesoria en los delitos de concusión, colusión simple y agravada, peculado doloso y culposo, peculado de uso, malversación, cohecho pasivo propio, soborno internacional pasivo, cohecho pasivo impropio, corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales, cohecho activo genérico, cohecho activo transnacional, cohecho activo específico, negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito.

7. La Ley 30214, de 29 de junio de 2014, que otorga la categoría de pericia institucional extraprocesal con peso específico probatorio a los informes de control de la Contraloría General de la República.
8. La Ley 30424, de 21 de abril de 2016, que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, modificada por el Decreto Legislativo 1352, de 7 de enero de 2017, que amplió la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas en otros delitos relacionados con la corrupción.
9. La Ley 30304, de 28 de febrero de 2015, que prohíbe la suspensión de la ejecución de la pena en los delitos de colusión simple y agravada, y de peculado doloso y culposo cometidos por funcionarios y servidores públicos.
10. El Decreto Legislativo 1243, de 22 de octubre de 2016, que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal estableciendo y ampliando el plazo de duración de la pena de inhabilitación principal, e incorporando la inhabilitación perpetua para los delitos cometidos contra la Administración Pública; además de crear el Registro Único de Condenados Inhabilitados.
11. El Decreto Legislativo 1279, de 28 de diciembre de 2016, que establece el deber de todas las personas de registrar los vínculos de parentesco ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil para facilitar la lucha contra la corrupción.
12. El Decreto Legislativo 1291, de 29 de diciembre de 2016, Decreto Legislativo que aprueba herramientas para la lucha contra la corrupción en el sector interior.
13. El Decreto Legislativo 1295, de 30 de diciembre de 2016, sobre la inhabilitación para el ejercicio de la función pública e impedimentos de servidores sancionados.
14. El Decreto Legislativo 1307, de 30 de diciembre de 2016, sobre medidas de eficacia en la persecución y sanción de los delitos de corrupción de funcionarios y de criminalidad organizada.
15. El Decreto Legislativo 1327, de 6 de enero de 2017, sobre medidas de protección al denunciante de actos de corrupción.
16. El Decreto Legislativo 1353, de 7 de enero de 2017, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
17. La Ley 30737, de 12 de marzo de 2018, sobre aseguramiento del pago inmediato de la reparación civil a favor del Estado peruano en casos de corrupción y delitos conexos.

18. El Decreto de Urgencia 020-2019, de 5 de diciembre de 2019, que dispuso la presentación obligatoria de la declaración jurada de intereses por parte de los servidores civiles, de aquellos que desempeñan función pública y otros, independientemente del régimen laboral o contractual en el que se encuentren en las entidades de la administración pública.

Efectuada la mención a las normas antes detalladas, es menester hacer especial hincapié en que el sistema penal peruano ha ido endureciéndose, tipificando nuevas figuras delictivas, incrementando algunas penas, empoderando al Ministerio Público y minimizando, cuando no ignorando, la protección y la garantía de los derechos fundamentales.

2. *La normativa supranacional*

Respecto de la normativa supranacional sobre la corrupción, son dos los principales tratados internacionales que Perú ha celebrado, además de una serie de instrumentos jurídicos, resoluciones, informes, recomendaciones o documentos internacionales de trabajo que tratan temas puntuales sobre dicho fenómeno.

Los referidos dos principales tratados internacionales celebrados por el Perú en materia de lucha contra la corrupción son los siguientes:

1. La Convención Interamericana contra la Corrupción (denominada CICC), que fuera aprobada mediante Resolución Legislativa 26757, de 5 de marzo de 1997 y ratificada a través del Decreto Supremo 012-97-RE, de 21 de marzo de 1997; cuyo artículo II establece que sus propósitos son promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; así como promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados parte para asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio. Con dicho fin regula una serie de medidas, tales como las preventivas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto cumplimiento de las funciones públicas, mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta, entre otros (art. III); el ámbito de aplicación de la Con-

vención (art. IV); la adopción de medidas necesarias por parte de cada Estado para ejercer su jurisdicción respecto de los delitos que haya tipificado en base a la Convención (art. V); los tipos de actos de corrupción (art. VI); la adopción de medidas legislativas internas (art. VII); la regulación de la figura del soborno internacional (art. VIII); entre otros.

2. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (denominada UNCAC, por sus siglas en inglés), que fuera aprobada por Resolución Legislativa 28357, de 6 de octubre de 2004, y ratificada mediante Decreto Supremo 075-2004-RE, de 19 de octubre de 2004, la cual tiene por finalidad promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos, y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Este tratado regula una serie de aspectos muy importantes en la lucha contra la corrupción. Su artículo 3o., por ejemplo, contempla su ámbito de aplicación, que comprende la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y el embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la misma. Su artículo 5o. regula las políticas y prácticas de prevención de la corrupción, estableciendo la obligación de cada Estado parte de formular y aplicar o mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

Interesa destacar también el artículo 30, numeral 4, de esta Convención, que a la letra señala:

Cuando se trate de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas, de conformidad con su derecho interno y tomando debidamente en consideración los derechos de la defensa, con miras a procurar que, al imponer condiciones en relación con la decisión de conceder la libertad en espera de juicio o la apelación, se tenga presente la necesidad de garantizar la comparecencia del acusado en todo procedimiento penal ulterior.

Es decir que al juzgarse internamente a las personas por los delitos de corrupción deben tomarse debidamente en consideración sus derechos de defensa. Más adelante, en el numeral 6 del mismo artículo, este Convenio hace también referencia a la presunción de inocencia, al señalar expresamente que

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de establecer, en la medida en que ello sea concordante con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procedimientos en virtud de los cuales un funcionario público que sea acusado de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención pueda, cuando proceda, ser destituido, suspendido o reasignado por la autoridad correspondiente, teniendo presente el respeto al principio de presunción de inocencia.

Estos dos principales tratados forman parte del derecho interno conforme a lo estipulado en el artículo 55 de la Constitución Política del Perú.

Por lo demás, como lo apuntamos en el párrafo anterior, existen muchos otros instrumentos jurídicos, resoluciones, informes, recomendaciones o documentos internacionales de trabajo que tratan temas puntuales acerca de este fenómeno, tales como:

1. La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.
2. La Resolución 51/59 de Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1996, que aprobó el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos y recomendó a los Estados Miembros que se guiaran por él en su lucha contra la corrupción.
3. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por Resolución 55/25, de 15 de noviembre de 2000, que contiene algunas disposiciones relativas a la corrupción.
4. La Resolución 55/188, de 20 de diciembre de 2000, sobre “Prevención de las prácticas corruptas y la transferencia ilícita de fondos y lucha contra ellas y repatriación de esos fondos a sus países de origen”.
5. La “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”, de finales de 1998.

De la normativa supranacional antes referida se observa que los Estados tienen la ineludible obligación de combatir, luchar y derrotar a la corrupción, para cuyo efecto se consagran una serie de instrumentos orientados a

la detección del fenómeno y a su enfrentamiento, respecto de los cuales habría que acotar que todo lo tratado en ella debe desarrollarse en un marco de pleno respeto de los derechos fundamentales de aquellos que son investigados, procesados y condenados por delitos de corrupción, ya que por más rigurosa que pueda ser una regulación frente a las situaciones derivadas de actos de corrupción esta no debe apartarse del valor persona humana, del respeto de sus derechos, del reconocimiento y garantía de los mismos, y de un recto accionar legitimado por su convencionalidad y su constitucionalidad respecto de cada Estado.

IV. NUESTRA PROPUESTA PARA ENFRENTARLO EN CLAVE CONSTITUCIONAL

1. *La vuelta a los principios y valores constitucionales*

Lo tratado hasta aquí traduce que la batalla contra la corrupción que viene librando el Perú en diversos frentes está premunida de una abundante legislación, tanto nacional como supranacional, que para muchos es excesiva, pero corre el riesgo de deslegitimarse por sus desajustes con el sistema de reconocimiento, garantía y protección de los derechos fundamentales que consagra la norma suprema de la República; situación que el Tribunal Constitucional ha dejado entrever en la sentencia dictada en el caso *Ollanta Humala-Nadine Heredia*, expediente 4780-2017-PHC/TC y 0502-2018-PHC/TC (acumulados), en cuyos fundamentos 124, 125, 126 y 127 ha expresado literalmente lo siguiente:

Resulta importante manifestar que, como consecuencia de la actual coyuntura social de desconfianza frente a la autoridad como consecuencia de los recientes casos de corrupción, el país en su generalidad viene viviendo en una actitud de sospecha colectiva que ha terminado colocando a la persona, en general, y a quien ejerce función o cargo público, en particular, como un sujeto considerado “proclive al delito”. Es decir, se ha implantado una actitud totalmente inconstitucional, prejuiciosa y lesiva, que abdica de la lógica del Legislador Constituyente peruano, que ha optado por un sistema que considera a la persona humana como fin supremo de la sociedad y del Estado, que es anterior y superior al Estado y titular de una serie de derechos que le son inherentes, denominados, más allá de las digresiones académicas que la doctrina recoge, derechos humanos, derechos fundamentales, derechos de la persona o derechos constitucionales; entre los cuales están el derecho al honor y

a la buena reputación, el derecho a la defensa y el respeto de su dignidad, y el derecho a la presunción de inocencia mientras no se haya acreditado judicialmente su culpabilidad, mediante sentencia firme y definitiva.

Esa actitud, contradice totalmente el claro mandato contenido en el artículo 1o. de la Constitución, que a la letra preceptúa que: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. Este precepto muestra la lógica y filosofía del legislador Constituyente, que en rescate del valor persona humana establece la obligación constitucional para todos, la sociedad en su conjunto y cada uno de sus miembros, así como el Estado mismo en cuanto ente nacional y conjunto de órganos e instituciones que lo integran dentro de su estructura, de defender a la persona humana, y por cierto todos sus derechos, y de respetar su dignidad, en cuanto ser humano que es el centro de la organización política, social y económica del país. Contiene entonces un mandato ineludible y que, además, encierra el concepto de solidaridad, que es imprescindible en el Estado constitucional.

En esa misma línea, el artículo 2o. de la Constitución enumera un conjunto de derechos, que en lo que al caso atañe, interesa destacar, además del derecho a la dignidad humana, los derechos al honor, a la buena reputación, a la intimidad y a la libertad y seguridad personales. Y entre estos últimos derechos fundamentales, el de no ser obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe; el de gozar de libertad personal; el de no ser apresado por deudas, salvo la alimentaria; el de no ser procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible ni sancionado con pena no prevista en la ley, y el de ser considerado inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad; previstos en el artículo 2o., incisos 7 y 24, acápites a), b), c) y d) de la Constitución Política del Perú.

En lo que concierne específicamente al Estado y más especialmente a la judicatura ordinaria, el respeto a tales derechos debe ser el pivó de todo su accionar, máxime cuando se actúa en el ámbito de la justicia penal, en la cual imperan principalmente los siguientes principios: el respeto y la defensa de los derechos fundamentales; la presunción de inocencia a favor del investigado; la duda favorece al imputado; la carga de la prueba corresponde al Ministerio Público como titular de la acción penal pública, y la tipificación penal clara, precisa e indubitable del hecho atribuido como punible. Así, es necesario constitucionalizar el cabal ejercicio de la judicatura penal, en el marco de su autonomía e independencia, para garantizar máxima probidad, idoneidad, imparcialidad, honestidad y valentía, y, además, el cumplimiento de los principios de razonabilidad, ponderación, proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad que el Tribunal Constitucional ha desarrollado en su jurispru-

dencia, como supremo intérprete de la Constitución, de la ley y, en general, de todo el derecho positivo. (Fundamentos 124-127).

Nótese de la revisión de los precitados fundamentos que el Tribunal Constitucional del Perú devela con toda claridad y contundencia:

1. La existencia de una coyuntura de desconfianza y de una actitud de sospecha colectiva como consecuencia de los recientes casos de corrupción.
2. La peyorativa conceptualización que la persona, en general, y quien ejerce función o cargo público, en particular, es un sujeto de suyo proclive al delito.
3. La implantación de una actitud totalmente inconstitucional, prejuzgada y lesiva respecto de la persona humana, que abdica de la lógica humanista del legislador constituyente peruano.
4. La contradicción, violación y desconocimiento del claro mandato contenido en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú, que en su primera parte preceptúa que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.
5. El incumplimiento de la obligación constitucional para todos, que comprende a la sociedad en su conjunto y a cada uno de sus miembros, así como al Estado mismo, tanto como ente nacional cuanto conjunto de órganos e instituciones que lo integran, de defender a la persona humana y por cierto todos sus derechos, respetando su dignidad y su carácter de ser el centro y la razón de ser de la organización política, social y económica del país.
6. El olvido del concepto de solidaridad, que es inherente a la esencia misma del Estado Constitucional y que irradia una obligación para todos en lo que respecta a la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, así como de sus derechos.
7. El recordatorio al Estado y especialmente a la judicatura, que deben el máximo respeto a tales derechos como eje de todo su accionar; máxime en el ámbito de la justicia penal, para que imperen principalmente los siguientes principios:
 - a) El respeto y la defensa de los derechos fundamentales;
 - b) La presunción de inocencia a favor del investigado;
 - c) La duda favorable al imputado;
 - d) La carga de la prueba para el Ministerio Público como titular de la acción penal pública;

- e) La tipificación penal clara, precisa e indubitable del hecho atribuido como punible, y
- f) El reclamo de la necesidad de constitucionalizar el cabal ejercicio de la judicatura penal, en el marco de su autonomía e independencia, para garantizar la máxima probidad, idoneidad, imparcialidad, honestidad y valentía.

Se trata, entonces, como apunta el Tribunal Constitucional, de batallar con el fenómeno de la corrupción sin abdicar del valor persona humana que propugna el Estado constitucional peruano como el más alto de todos. De imbuir en los procesos penales la garantía del pleno respeto de los derechos fundamentales en cada acto procesal y en todas las instancias del proceso, pues la lucha anticorrupción no puede convertirse en una excusa para relativizar la vigencia de los derechos fundamentales de la persona, en una suerte de justificación para dejar de lado todas las medidas conducentes a proteger siempre esos derechos, por más graves y despreciables que sean los delitos que se imputan.

Queda claro, por tanto, que se impone un enfrentamiento al fenómeno de la corrupción en clave constitucional. Esto es, ajustándolo a los cánones y patrones constitucionales, así como al *telos* constitucional, que implica volver la mirada a los valores y principios esenciales que constituyen el cimiento y el basamento de la Constitución Nacional.

Por lo demás, también en torno al fenómeno de la corrupción el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente:

1) En primer lugar, que la corrupción es, en sí misma, “un fenómeno social que no puede soslayarse”, y que se encuentra “dentro y fuera de la administración del propio Estado”, por lo que en la política contra la corrupción deberá establecerse “el nexo entre Estado y sociedad civil, en la medida que la defensa del «programa» constitucional, exige una actuación integral” (fundamento 53 de la sentencia 0009-2007-PI/TC y acumulado).

2) En segundo término, que el ordenamiento constitucional “exige combatir toda forma de corrupción”, para cuyo efecto “el constituyente ha establecido mecanismos de control político parlamentario (art. 97 y 98 de la Constitución), el control judicial ordinario (art. 139 de la Constitución), el control jurídico constitucional (art. 200 de la Constitución), el control administrativo, entre otros” (fundamento 54 de la sentencia 0009-2007-PI/TC y acumulado).

3) En tercer orden, que el proceso de lucha contra la corrupción, tanto la vinculada al aparato estatal como las que existen en otros ámbitos, “obliga a los clásicos poderes del Estado, a los cuales se suma el Tribunal Constitucio-

nal en el cumplimiento del deber de la jurisdicción constitucional concentrada y difusa, tomar medidas constitucionales concretas a fin de fortalecer las instituciones democráticas, evitando con ello, un directo atentando contra el Estado social y democrático de derecho, así como contra el desarrollo integral del país” (fundamento 55 de la Sentencia 0009-2007-PI/TC y acumulado).

4) En cuarto lugar, que al Tribunal Constitucional “le corresponde también instalarse en una posición de defensa y soporte de la misma, que permita la consolidación de un proyecto normativo de superación de cualquier forma de crisis de la convivencia social y política, de los distintos intereses de trascendencia pública, que posibiliten su gestión responsable y el restablecimiento de una ética social” (fundamento 56 de la sentencia 0009-2007-PI/TC y acumulado).

5) En quinto término, que el proyecto normativo antes mencionado adquiere una dimensión jurídica propia en los principios constitucionales de transparencia y publicidad, así como de cooperación entre el Estado y los distintos agentes sociales, en “el cumplimiento del deber constitucional de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación (art. 44 de la Constitución)”, para posibilitar la creación y consolidación de “un entorno ético fundamental que rechace enérgicamente la tolerancia social con respecto a todas las formas posibles de corrupción y de irregularidad en la gestión de los intereses públicos” (fundamento 57 de la sentencia 0009-2007-PI/TC y acumulado).

6) En sexto lugar, que deben garantizarse los siguientes cuatro principios y valores del orden democrático: “derecho al público a la información, principio constitucional de publicidad, principio constitucional de transparencia, y principio constitucional de proscripción de la corrupción” (fundamento 58 de la sentencia 0009-2007-PI/TC y acumulado).

2. *La revaluación de la persona humana y sus derechos*

Para lograr un combate real y efectivo de la corrupción, es urgente que se ataque los cimientos mismos de esta, que sin lugar a dudas han germinado en muchos por las deficiencias formativas producidas desde muy temprana edad, que se aborde la tarea de revalorizar a la persona humana y a la sociedad misma, en cuanto la primera constituye la razón de ser del Estado y el núcleo mismo de la concepción que lo inspira.

Ello implica emprender una gran cruzada nacional pro rescate del valor persona humana, a través de una acción conjunta y solidaria de todos

los sectores sociales, que deben asumir un compromiso patriótico de poner todos sus empeños en lo que podríamos denominar un proceso de revalorización de la persona humana, a través de campañas educativas en todos los niveles para difundir, explicar y hacer tomar conciencia a la población entera de los principios y valores constitucionales, en la línea de ir sembrando una identificación individual y colectiva con aquellos, que permita asegurar en cada integrante del colectivo social una actitud respetuosa de los mismos y defensora de los derechos fundamentales.

Así, se modificará la lógica que actualmente reina, caracterizada, como se ha adelantado, por una suerte de conceptualización peyorativa de todos los integrantes de la sociedad peruana, que nos convierte en sujetos inescrupulosos y proclives al delito, para instaurar una concepción no solo humanista, sino también principista y de respeto al prójimo, así como a sus derechos, que constituya un incentivo para que las personas más honestas y calificadas participen en la vida pública y en las diversas tareas que exige la marcha del Estado constitucional, en todas sus dimensiones.

Podríamos decir, revalorizar y no devaluar a la persona humana, aplicando una lógica constitucional que respete los derechos antes referidos.

3. La adecuación de la normativa a la Constitución

La conceptualización peyorativa de la persona humana a la que hemos hecho referencia en los párrafos anteriores, ha devenido, desde hace 25 años, aproximadamente, en una sobrerregulación infraconstitucional, que parte de la premisa errada de considerar a los miembros de la sociedad peruana como personas que están siempre predispuestas al delito, al punto que en materia de contrataciones del Estado, por ejemplo, el postor que ha ganado la buena pro en un proceso de selección tiene que suscribir un denominado “pacto de no soborno”, en virtud al cual se compromete a no cometer ilícitos penales en la ejecución del contrato o, en el mismo ámbito de la contratación pública, el impedimento que tienen los familiares de diversos funcionarios públicos, como el cónyuge, conviviente o los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, para ser participante, postor o contratista en los procesos de contratación con el Estado.

Esta actitud colectiva ha superado el espectro del derecho penal hacia otros ámbitos del derecho sancionador, al punto que hoy se utilizan mecanismos como el polígrafo en el sector privado para que el empleador pueda tener confianza en su trabajador;²⁶ mientras que en el sector

Tribunal Constitucional del Perú, sentencia 273-2010-PA/TC, 18 de marzo de 2014.

público se ha sobre regulado mecanismos para combatir cualquier conducta irregular con toda la fuerza de la ley (procedimientos sancionadores por denuncia,²⁷ procedimientos de fiscalización posterior,²⁸ procedimientos disciplinarios, procedimientos de control interno²⁹ y externo,³⁰ procedimientos de control simultáneo, presunciones tributarias,³¹ libro de

²⁷ Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, art. 235. Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones: 1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

²⁸ *Ibidem*, Título Preliminar, art. IV, numeral 1.16. La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.

²⁹ Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, art. 7o. El control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente. Su ejercicio es previo, simultáneo y posterior.

³⁰ *Idem*. Se entiende por control externo el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del sistema por encargo o designación de esta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior.

³¹ Texto Único Ordenado del Código Tributario, art. 65. La Administración Tributaria podrá practicar la determinación en base, entre otras, a las siguientes presunciones: 1. Presunción de ventas o ingresos por omisiones en el registro de ventas o libro de ingresos, o en su defecto, en las declaraciones juradas, cuando no se presente y/o no se exhiba dicho registro y/o libro. 2. Presunción de ventas o ingresos por omisiones en el registro de compras, o en su defecto, en las declaraciones juradas, cuando no se presente y/o no se exhiba dicho registro. 3. Presunción de ingresos omitidos por ventas, servicios u operaciones gravadas, por diferencia entre los montos registrados o declarados por el contribuyente y los estimados por la Administración Tributaria por control directo. 4. Presunción de ventas o compras omitidas por diferencia entre los bienes registrados y los inventarios. 5. Presunción de ventas o ingresos omitidos por patrimonio no declarado o no registrado. 6. Presunción de ventas o ingresos omitidos por diferencias en cuentas abiertas en Empresas del Sistema Financiero. 7. Presunción de ventas o ingresos omitidos cuando no exista relación entre los insumos utilizados, producción obtenida, inventarios, ventas y prestaciones de servicios. 8. Presunción de ventas o ingresos en caso de omisos. 9. Presunción de ventas o ingresos omitidos por la existencia de saldos negativos en el flujo de ingresos y egresos de efectivo y/o cuentas bancarias. 10. Presunción de Renta Neta y/o ventas omitidas mediante la aplicación de coeficientes económicos tributarios. 11. Presunción de ingresos omitidos y/o operaciones gravadas omitidas en la explotación de juegos de máquinas tragamonedas. 12. Presunción de remuneraciones por omisión de declarar y/o registrar a uno o más trabajadores. 13. Otras previstas por leyes especiales. La aplicación de las presunciones será considerada para efecto de los tributos que constituyen el Sistema Tributario Nacional y

reclamaciones virtual y físico,³² quejas y denuncias presenciales,³³ *online*³⁴ y telefónicas,³⁵ etcétera.

Tal normativa afecta, entre otros, los derechos fundamentales al honor, a la buena reputación, al respeto a su dignidad, a la presunción de inocencia y también al de contratar con fines lícitos, y revela la idea que ha tenido muchas veces el legislador al ejercer sus facultades legislativas, pues al regular diversos tópicos ha olvidado los principios humanistas que inspiran la carta fundamental.

Este disloque entre lo que sucede con la Constitución, que propugna un respeto y una defensa de la persona humana, como proyecto ontológico que es anterior y superior al propio Estado, alrededor del cual debe girar todo el ordenamiento jurídico, y las normas infraconstitucionales, que ignoran los valores, principios y bienes que protege la Constitución y que contemplan una filosofía de la desconfianza en el ser humano, pues lo ven siempre con una inclinación a delinquir, como si ello fuera la regla y no la excepción, debe ser superado en su integridad, articulando la normativa infraconstitucional a la Carta Suprema de la República.

4. *El rol de la prensa y de los actores sociales*

Nuestra realidad actual nos muestra que existe un proceso penal en el que se deslindan responsabilidades contra infractores, funcionarios y/o servidores públicos o privados, por presuntamente haber incurrido en actos de corrupción (al interior del cual deben respetarse todas las garantías del debido proceso), y a la par de este existe un “juicio mediático”, que es promovido por los medios de comunicación y en el que muchas veces se presume

será susceptible de la aplicación de las multas establecidas en la Tabla de Infracciones Tributarias y Sanciones.

³² Código de Protección de Defensa del Consumidor, artículo 150 de la Ley 29571. Los establecimientos comerciales deben contar con un libro de reclamaciones, en forma física o virtual. El reglamento establece las condiciones, los supuestos y las demás especificaciones para el cumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.

³³ Presentando un formulario ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, <http://www.sunat.gob.pe/defensoriacontrib/denuncias/formulario/Formato-Denuncias.pdf>.

³⁴ Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD) de la Contraloría General de la República, <http://appscgr.contraloria.gob.pe/sinad>. Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción de la SUNAT: <http://www.sunat.gob.pe/institucional/plananticorruptcion/denuncias.html>.

³⁵ Ministerio del Interior: Línea 1818, Ministerio de la Mujer y poblaciones vulnerables: aló transparencia 0800-17474.

la culpabilidad del que todavía está procesado y este es echado a la hoguera sin posibilidad de defenderse; se acusa sin pruebas y con ello se daña irremediablemente la imagen, el honor y la buena reputación de las personas; se condiciona la opinión pública y, lo que aún es peor, se presiona indirectamente a la administración de justicia para que en ciertos casos resuelva en determinado sentido. Los periodistas son los nuevos jueces del siglo XXI. Pareciera que la prensa se ha convertido en una judicatura especial, con sus propias reglas, de instancia única y de fallos incuestionables.

Esta situación, pues, refleja de modo grave la crisis ética que viene sufriendo la prensa con relación a lo que, se supone, es el desarrollo del derecho a la información a través de medios de comunicación de manera seria.

Hoy por hoy, cualquier hecho que en el tiempo pueda presuntamente suponer un incorrecto ejercicio de las funciones públicas, inmediatamente es acusado de “corrupción” y exhibido por los medios de comunicación en primera plana en dichos términos, sin considerar que la forma de presentar la información termina por someter al escarnio público a un funcionario o servidor público —que puede venir ejerciendo correctamente sus funciones—, pues presenta y direcciona la noticia hacia la peor de las interpretaciones por el solo hecho de dar una “supuesta primicia” (sensacionalismo), detrás de la cual, por la premura que evidencia la publicación por no haber concluido con la investigación periodística —como lo hubiera sido confirmar la vigencia de la representación con la asociación involucrada—, únicamente se identifica el fin económico de la venta total del tiraje impreso.

Esta crisis ética, que muestra a una prensa avasalladora e implacable con cualquier viso de irregularidad, viene a ser al mismo tiempo, una de las razones de peso por las que el ciudadano “honesto” ha perdido el interés de participar en la gestión pública y por las cuales el servidor público “honesto” mantiene la cultura del secreto, pues ambos sienten que trabajar para el Estado supone carecer de mecanismos de defensa de su intimidad, de su honor y buena reputación.

V. APRECIACIONES CONCLUSIVAS

La lucha contra la corrupción que se está dando en Perú debe, con carácter de urgencia, adecuar su accionar a los principios, valores, derechos y preceptos que recoge la Constitución. Para lograrlo, a la par de iniciar una campaña solidaria de concientización y de creación de un verdadero sentimiento constitucional, que revalorice al ser humano y a la sociedad entera, urge constitucionalizar dicha lucha, lo que la legitimará; debiendo la abundante legisla-

ción punitiva creada a raíz de la “década infame” adecuarse a la normativa constitucional y exigir de la prensa una actitud más seria y responsable, que no avasalle los derechos de las personas, tales como los derechos de defensa, al honor, a la buena reputación, a la presunción de inocencia y al respeto de la dignidad.

Se ha avanzado, no cabe duda, denunciando, procesando y condenando a muchos personajes públicos y privados que cometieron ilícitos penales, pero también se ha dañado a muchas personas inocentes que fueron condenadas por “juicios mediáticos”. Ello no es compatible con un auténtico Estado constitucional. Es prioritario constitucionalizar la lucha contra la corrupción.