

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES:

Cuando hablamos de la corrupción en el Perú nos referimos a la definición propuesta por la Comisión Nacional Anticorrupción – CAN, quien la considera como el “uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona”.

Esta situación es percibida como uno de los mayores y más graves problemas que enfrenta el país, que constituye “no sólo un impacto en el ámbito político (inestabilidad política) o económico (ineficiencia en el uso de los recursos públicos y desaceleración del crecimiento económico), sino que también incide en la calidad y extensión de la satisfacción de los derechos fundamentales¹”, que genera una amenaza constante y permanente en la seguridad de la ciudadanía, y promueve de manera indirecta el crecimiento de manera acelerada del crimen organizado.

Según la IX Encuesta Nacional sobre Corrupción – 2015 de Proética, el 46% de los peruanos considera a la corrupción y a las coimas como uno de los principales problemas del país, asimismo el 61% la identifica con la corrupción de funcionarios y autoridades. Sin perjuicio de que el 53% de los encuestados piensa que la corrupción seguirá incrementándose en los próximos 5 años.

Queda claro que existe un compromiso de parte del actual gobierno por erradicar la corrupción del país, a nivel de las entidades y funcionarios públicos como en el ámbito privado.



No obstante, a la fecha no ha existido medidas eficientes ni eficaces que logren combatir la corrupción pues los intentos realizados, en el mejor de los casos, demuestran la buena voluntad de los gobernantes de turno que no se traducen en resultados concretos que evidencien que se está avanzando en el camino correcto.

Atendiendo a lo expuesto, es que a través del presente decreto legislativo se busca crear herramientas efectivas para la lucha contra la corrupción en el Sector Interior, que permitan lograr una gestión transparente y confiable para la ciudadanía.

En esa línea se plantea la incorporación de las siguientes estrategias y herramientas, las que serán consideradas en el desarrollo de la presente norma:

- Declaraciones Juradas del personal de la Policía Nacional del Perú.
- Pruebas de control y confianza.
- Rendición de cuentas al ciudadano y prueba de integridad.
- Implementación de la especialidad de control administrativo disciplinario.

¹ El Proyecto Anticorrupción está coordinado por Yván Montoya Vivanco y el equipo operativo está integrado por: Yvana Novoa Curich y Julio Rodríguez Vásquez. Disponible en <http://idehpucp.pucp.edu.pe/anticorrupcion/presentacion/>. (consultado 07.11.16)

II. ANÁLISIS:

EN RELACIÓN A LAS DECLARACIONES JURADAS DEL PERSONAL DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

La Constitución Política del Perú, en su artículo 40° establece que "(...) es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos". Asimismo, en su artículo 41° señala que "Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos (...)".

Nuestra máxima norma jurídica contempla y regula entonces la posibilidad de imponer—previa ley expresa— la publicidad y/o difusión de la mayor información posible que todo funcionario o servidor público debe brindar respecto de sus ingresos, bienes y rentas; esta situación se posibilita por el simple hecho de desempeñar una función pública como sujeto parte del Estado, toda vez que este mecanismo de transparencia coadyuva al proceso de lucha constante y frontal contra la corrupción.

Al respecto el Tribunal Constitucional en su STC N° 04407-2007-PHD/TC reconoce que "uno de los mecanismos más efectivos de prevención de la lucha contra la corrupción es la publicación periódica, detallada y completa de los ingresos y rentas de los funcionarios y servidores públicos, ya que, al estar disponible dicha información, los incentivos para malversar los fondos públicos disminuirían considerablemente ante la amenaza de ser descubierto; ya no solamente por las autoridades gubernamentales encargadas de procesar, almacenar y fiscalizar dicha información, o por las autoridades jurisdiccionales correspondientes; sino por cualquier persona interesada en obtener dicha información".

De esta manera, se colige que este mecanismo se justifica no solo "(...) en la medida que la Constitución pretende prevenir y sancionar el mal uso de los recursos públicos, por ser un hecho que socava la confianza ciudadana en los servidores de la Nación (...)"; sino también en la necesidad de contar con una herramienta eficaz que permita a los ciudadanos realizar un control de la correcta y debida utilización que se debe realizar a los recursos públicos de la sociedad.

Asimismo, y reconociendo las disposiciones del Alto Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (Caso Ahmed y otros vs. El Reino Unido, Sentencia del 2 de setiembre de 1998, mutatis mutandis, fundamento 53), para el Tribunal Constitucional del Perú "(...) uno de los elementos esenciales de nuestro modelo de Estado Social y Democrático de Derecho la obligación de todos los servidores de la Nación, independientemente de su jerarquía y la función pública que cumplan en los ámbitos civil, militar y policial, de que ejerzan dicha función con probidad, honestidad y austeridad en el manejo de los recursos públicos, necesarias para generar la confianza ciudadana en los servidores de la Nación a través de la cual el modelo democrático establecido por la Constitución se legitima"².

En nuestro país, la norma vigente que regula la Publicación de Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los Funcionarios y Servidores Públicos del Estado es la

² Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional. STC N° 008-2005-PVTC del 12 de agosto de 2005, f. 16

³ Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional. STC N° 008-2005-PVTC del 12 de agosto de 2005, f. 16



Ley N° 27482, en cuyo literal c) del artículo 2⁴ se detalla como sujetos obligados a presentar Declaraciones Juradas, entre otros, a los Oficiales Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en actividad, así como los Oficiales que laboren en unidades operativas a cargo de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, asimismo, los Oficiales Superiores que jefaturan Grandes Unidades y Unidades e Intendentes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú. Dicha obligatoriedad se encuentra bajo la supervisión de la Contraloría General de la República por la facultad conferida en la Ley N° 27785.

Por su parte la Ley N° 30161, Ley que regula la presentación de Declaración Jurada de Ingresos, Bienes y Rentas de los Funcionarios y Servidores Públicos del Estado –cuya vigencia se encuentra condicionada a la aprobación de su Reglamento⁵- considera en su numeral h) del artículo 2 como sujetos obligados a los siguientes funcionarios:

Los oficiales generales y almirantes en actividad de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú en actividad, los directores o jefes de unidades en los sectores de Defensa e Interior, los oficiales superiores que laboran en unidades operativas a cargo de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, terrorismo y lucha contra la corrupción, y los oficiales superiores y subalternos que detentan la dirección, la jefatura, la coordinación o la supervisión de oficinas, unidades, dependencias e intendencias de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.

De lo expuesto se desprende que la norma vigente (Ley N° 2748), así como la Ley N° 30521, no consideran de manera específica, en su alcance al total del personal que integra la Policía Nacional del Perú, esto es a todos los oficiales y suboficiales de la institución, situación que ha sido analizada y justifica el planteamiento de la presente propuesta, la misma que en aras de contribuir con la prevención de la corrupción, promover la transparencia de la función policial, y facilitar la investigación de ilícitos penales, y sin perjuicio de las facultades atribuidas a la Contraloría General de la República y detalladas en el considerando precedente, propone que el Ministerio del Interior pueda considerar como obligación de todo el personal policial (Oficiales y Suboficiales), la presentación de las declaraciones juradas de Bienes, Ingresos y Rentas, y por ende llevar a cabo acciones de supervisión y evaluación respecto de las mismas, herramienta que permitirá la identificación de aquellos casos en donde el patrimonio del personal policial no se encuentre en armonía con las leyes y el derecho, por existir un desbalance patrimonial, enriquecimiento ilícito o lavado de activos.

El Registro, procesamiento y evaluación de las Declaraciones Juradas se efectuará a través del Sistema de Declaración Jurada de Bienes, Ingresos y Rentas de la Policía Nacional del Perú (SIDJ), aplicativo electrónico con el que cuenta a la fecha el Ministerio del Interior y que ha sido diseñado por personal de la Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones de nuestro Sector, con lo cual la implementación del



⁴ Ley que regula la publicación de la declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado.

c) Los Oficiales Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en actividad, así como los Oficiales que laboren en unidades operativas a cargo de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Asimismo, los Oficiales Superiores que jefaturan Grandes Unidades y Unidades e Intendentes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.

⁵ Norma derogatoria Derógase la Ley 27482 respecto a su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 080-2001-PCM, así como aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley, las que mantendrán su vigencia hasta la aprobación del nuevo reglamento.

Sistema en mención no compromete gasto adicional alguno al presupuesto del Sector, no siendo necesario –consecuentemente- indicar su fuente de financiamiento.

Cabe resaltar que las Declaraciones Juradas a ser presentadas por el Personal Policial no serán publicadas en el Diario Oficial El Peruano;

Mediante la presente propuesta, en aras de contribuir con la prevención de la corrupción, promover la transparencia de la función policial, y facilitar la investigación de ilícitos penales, y sin perjuicio de las facultades atribuidas a la Contraloría General de la República y detalladas en el considerando precedente, se plantea que el Ministerio del Interior considere como obligación de todo el personal policial (Oficiales y Suboficiales), la presentación de las declaraciones juradas de Bienes, Ingresos y Rentas, las cuales serán evaluadas y se determinará, inicialmente la veracidad de la información y luego de ello, se verificará si esta información se condice con los ingresos con lo que cuenta el personal policial.

Finalmente, y atendiendo a la importancia que reviste la información a consignar en el instrumento denominado Declaración Jurada, el presente Decreto Legislativo ha incluido en la Tabla de Infracciones supuestos que advierten de la sanción de conductas indebidas en torno a la presentación e información que contenga la declaración.

Así, la no presentación de la misma –por primera vez- importará la aplicación de una sanción simple que advertirá al obligado de las consecuencias de su omisión. En esa línea en caso se incumpla la obligación por segunda vez y frente a una conducta reiterativa, el obligado podrá ser pasible de la aplicación de una sanción Grave.

Ahora bien, en aquellos casos en los cuales el personal policial consigna información falsa en la Declaración Jurada de Bienes y Rentas la norma ha previsto que previo desarrollo del procedimiento administrativo disciplinario correspondiente, de corroborarse la falsedad en la información declarada y de acreditarse su responsabilidad, el obligado será podrá ser pasible de la aplicación de un sanción Muy Grave, que lo conllevaría al retiro de la institución; esta medida se aplicará, sin perjuicio de las responsabilidades penales que acarrea dicha conducta (Código Penal, Artículo 426, Falsedad Ideológica)

Cabe resaltar que la aplicación de la sanción en el ámbito administrativo disciplinario de pase a la situación de retiro –en caso corresponda- se encontrará a cargo del Tribunal de Disciplina Policial, instancia en la que, al amparo de las garantías del debido proceso, se permitirá al investigado hacer valer el ejercicio de su derecho de defensa, siguiendo las disposiciones que para tal fin regula al respecto el régimen disciplinario de la Policía Nacional.

EN RELACIÓN A LAS PRUEBAS DE CONTROL Y DE CONFIANZA

La Prueba de Control y Confianza, se realiza a través de la prueba del polígrafo.

De acuerdo con la Real Academia Española, la palabra polígrafo (viene del griego *polygráphos*) hace referencia a un "aparato que registra gráficamente la medición



simultánea de varias constantes psicosomáticas, como el pulso, el ritmo cardíaco, etc, y que se utiliza para contrastar la veracidad de un testimonio⁶.

La prueba del polígrafo entonces permite advertir y registrar los diversos cambios en los patrones cardiovasculares, respiratorios y de conductividad de la piel que experimenta una persona al brindar respuestas frente a la pregunta planteada

Revisada la legislación comparada, se aprecia que esta prueba suele ser utilizada en 02 situaciones con diferentes implicancias:

- a) En el proceso de selección de personal.
- b) En el proceso de investigación interna a un trabajador.

A saber, el uso del polígrafo se realiza de manera más frecuente en los organismos de inteligencia y de policía, países como Estados Unidos y otros de la Región lo utilizan para determinar si una persona dice la verdad o no.

En el cuadro que mostramos a continuación se aprecia el desarrollo del uso del polígrafo a nivel mundial, según información obtenida del Instituto Latinoamericano de Poligrafía México⁷:



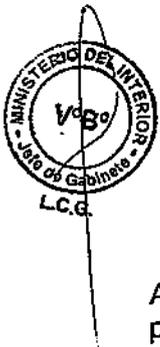
IRAQ	La captura del dictador Saddam Hussein fue el resultado de buena inteligencia y un examen de polígrafo. Los oficiales de inteligencia utilizaron el polígrafo en las entrevistas a iraquíes capturados.
MEXICO	Después de descubrir 11 cadáveres en una casa en ciudad de Juárez, México, se entrevistaron a 13 oficiales de la Policía Estatal, por sospecha de estar involucrados con los carteles de drogas ilegales, y con traficantes. Por años la corrupción en México ha sido un problema. Ahora muchas agencias federales utilizan el polígrafo para combatir esta situación.
EAU.	Q.J. Simpson en una entrevista por radio admitió en la entrevista haber aconsejado a Robert Blake (acusado de homicidio). Que no se sometiera a un examen de polígrafo.
EAU	Se desaparecieron documentos de peticiones para candidatos a puestos de elección en Summit County, Ohio. Un aspirante a puesto se eliminó alegando que no había cumplido con llenar su petición. Finley alega que el entregó su petición y ahora está entre las peticiones perdidas. Se va a investigar la desaparición administrándole exámenes de polígrafo a 35 empleados que trabajan en tiempo completo y a 21 empleados que trabajan medio tiempo.
PANAMA	En el periódico Suplemento le dedican dos páginas a una

⁶ Real Académica Española. Recuperado en <http://dle.rae.es/?id=TY2i01k>

⁷ Instituto Latinoamericano de Poligrafía México. La poligrafía alrededor del mundo. Recuperado en : <http://www.ilpm.com.mx/poligrafiaenelmundo.php> (consultado 25.11.16)



	entrevista a Sydney Wise Arias. Poligrafista panameño, fundador y primer presidente de la Asociación Latinoamericana de Poligrafía. Entre otras cosas el Lic. Sidney W. Arias dice "la mayoría de la gente cree que la poligrafía lo que busca es únicamente descubrir a las personas que han cometido irregularidades y es así, pero también defiende a los inocentes".
COLOMBIA	En la revista de la Asociación Americana de Poligrafía "Newsletter" se anuncia la acreditación del Latinamerican Polygraph Institute por la APA. Esta es la primera academia privada en toda latinoamericana que tiene el reconocimiento de la APA y la ALP. Sus propietarios son Sidney Wise Arias y Manuel Novoa.
PERU	Con el pasar de los días, la iniciativa del presidente Toledo de levantar su secreto bancario aquí (en Perú) y en el extranjero, hacer público su patrimonio conyugal e invitar a todo su gabinete, a los congresistas, presidentes de región, alcaldes y candidatos presentes y futuros a imitarlo, ha sido hecha trizas en los medios de comunicación. "Caretas" sugiere que se recurra a un procedimiento formal con el detector de mentiras (el polígrafo).
INDIA	El periódico "The Times Of India" reporto que la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la India expuso procedimientos para el uso del polígrafo, manifestó que solo se podía administrar un examen con el polígrafo con previo consentimiento del examinado.
EAU.	En la policía de Daytona Beach, Florida se suscitó un escándalo de drogas ilegales cuando descubrieron que se habían desaparecido drogas ilegales evaluadas en más de un millón de dólares. La Sra. Marilyn Conlon la nueva Supervisora del Departamento de Control de Evidencia de la Policía manifestó que instituirá un programa de poligrafía administrando exámenes de poligrafía cada tres meses a los empleados que trabajan en el departamento de custodia.
MEXICO	El ex alcalde de Nueva York Rudy Julián recomendó un aumento de sueldo para los policías de Ciudad México, y también ahora se está utilizando el polígrafo para la admisión de personas al cuerpo de policía. Los exámenes de polígrafo han contribuido a evitar corrupción en la policía. Este año crímenes en Ciudad México han disminuido 8.8 por ciento.
COLOMBIA	Con el título se impone Colombia El Detector de Mentira público la revista "CROMOS" de Colombia un artículo de tres páginas. Manuel Novoa con sus polígrafos, tiene cada día más clientes entre el sector privado y el gobierno. Los empresarios están utilizando este método como parte de los exámenes de ingreso a las compañías y decenas de desertores de la guerrilla y los paramilitares tienen que someterse a la prueba. La empresa de Manuel Novoa



	cuenta en la actualidad con 14 poligrafistas.
EAU	En Washintong D.C. el candidato para ocupar la tercera posición más alta en la CIA decidió retirar su nombre de la nominación cuando se sometió a un examen de polígrafo y salió a relucir que en una ocasión había robado algo en un almacén. Se había robado un paquete de tocino cuyo costo era US \$2.13.
LONDRES	Una nueva Ley en Inglaterra requiere que sujetos encontrados culpables en casos de abuso sexual se sometan a un examen de polígrafo antes de ser puestos en libertad y ser sometidos a exámenes esporádicos durante su libertad.
EAU	La Universidad de Nebraska ha recibido un millón de dólares para realizar estudios. La mitad o sea US \$500.000 dólares se utilizaran para realizar estudios en el campo de la poligrafía. El estudio será "como lograr que el polígrafo sea más efectivo".
RUSIA	En Moscú un reportero de televisión fue sentenciado a 30 días en prisión y cinco años de libertad provisional por abuso sexual a un niño. Adicionalmente tendrá que someterse a exámenes poligráficos durante los cinco años de libertad condicional.
COLOMBIA	El Latinamerican Polygraph Institute desde su Fundación en Bogotá, Colombia. Hace dos años y medio ha capacitado casi cien (100) poligrafistas profesionales de nueve (9) países de Latinoamérica.
EAU	La American Polygraph Association tuvo su reunión anual en el Estado de Texas. Asistió a esta reunión un grupo de poligrafistas de Latinoamérica.
VENEZUELA	En Isla Margarita, Venezuela se llevó a cabo la reunión anual de la Asociación Latinoamericana de poligrafistas.

A nivel de América del Sur, estas pruebas son utilizadas para la evaluación del personal policial en países como Ecuador y Colombia.

En el caso de Ecuador, esta prueba está a cargo del Departamento de Control y de Confianza de la Policía, quien lo realiza en los campos: financiero, toxicológico, psicológico y polígrafo para establecer los niveles de confiabilidad del personal policial o de quienes se encuentran en proceso de selección para pertenecer a la institución policial conforme a lo previsto en el artículo 60º del Reglamento Orgánico Funcional de la Inspectoría General de la Policía Nacional.

En el caso de la Policía de Colombia esta herramienta es utilizada inclusive en los procesos de selección para el ingreso a la institución policial, los aspirantes son sometidos a esta prueba de confianza y según información de los medios de comunicación de dicho país⁸, 1 de cada 3 evaluados no pasa la prueba. Cuentan además con una Escuela de Polígrafo en la propia entidad policial, encargada de preparar a los

⁸ Actualidad: "El Comercio". Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/policia-poligrafo-confianza-aspirantes-depuracion.html> (consultado el día 25 de noviembre de 2016)

poligrafistas de la Fuerza Pública. La creación de su Escuela, se ha convertido en la segunda en el mundo después del Departamento de Defensa de Estados Unidos.

En el caso peruano, es de advertir que no existe normatividad que regule el uso del polígrafo. No obstante, frente a este vacío, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el uso del polígrafo en los centros de trabajo a través de la sentencia STC Exp. N° 00273-2010-PA/TC.

En la precitada sentencia, como primera consideración debemos tomar en cuenta que el Tribunal Constitucional determina como procedente la realización de la prueba del polígrafo, no considerándola ilegal, ni atentatoria contra derechos fundamentales de las personas sometidas a dicha prueba.

Señala literalmente lo siguiente:

"... existen supuestos en los cuales el examen del polígrafo si se encontraría constitucionalmente justificado pues, como se ha dicho en reiterada y constante jurisprudencia, ningún derecho fundamental es absoluto, sino que puede ser sometido a restricciones o limitaciones, a condición de que estas sean en definitiva razonables y proporcionales, por derivarse de ellas más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes en conflicto. Así pues, la vida de las personas, la defensa y la seguridad nacional, así como los Poderes del Estado y el orden constitucional constituyen algunos de los intereses especiales que justificarían la realización del examen del polígrafo..." (el subrayado es nuestro)

De la lectura de la referida sentencia queda en evidencia que el Tribunal Constitucional habilita la posibilidad del uso del polígrafo, si nos encontramos con lo que denomina "intereses especiales" como los señalados en la cita precedente, siendo legítima la utilización de este mecanismo.

Señala asimismo el Tribunal que es admisible la prueba del polígrafo siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) El examinado debe conocer expresamente la decisión del empleador de realizar la prueba del polígrafo y las razones de su realización;
- b) El empleador debe explicar previamente al examinado la naturaleza y el procedimiento de la prueba del polígrafo, así como toda la información útil relacionada con el mismo;
- c) El empleador debe entregar un ejemplar de los resultados de la prueba del polígrafo, debidamente suscrito por las personas que intervinieron en su realización.
- d) El examinado debe contar con la presencia de un abogado de su elección o a petición expresa suya de una persona de su confianza.

Asimismo, es admisible cuando exista la sospecha razonable de la intervención del trabajador en un incidente que ha ocasionado grave perjuicio financiero y económico al



empleador, o ha puesto en grave peligro la existencia misma de la entidad empleadora, que justifique el inicio de una investigación.

De lo expuesto, se colige que solo resulta viable la aplicación de la prueba del polígrafo cuando concorra el cumplimiento de los requisitos antes señalados, caso contrario, nos podríamos encontrar frente a una posible afectación de los derechos fundamentales del sujeto sometido a dicha prueba.

A través del presente decreto legislativo se busca regular la prueba de control y confianza, que se efectúa mediante la utilización del polígrafo, para evaluar el comportamiento laboral del personal del sector interior, el cual debe ser profesional, ético y moral contribuyendo con el cumplimiento óptimo de las funciones que le son asignadas.

Adicionalmente a las consideraciones establecidas por el Tribunal Constitucional, el Decreto Legislativo planteado agrega un componente expreso como requisito de viabilidad para la realización de la prueba considerando como principal característica la VOLUNTAD del personal del Sector Interior, para ser sujeto de la misma, situación que se superpone a las condiciones señaladas por Tribunal Constitucional y detalladas precedentemente.

De esta manera, al someterse el personal de forma voluntaria a la prueba de control y confianza –lo que importa su autorización expresa para ser sujeto de esta “técnica que sirve para hacer un diagnóstico del apartamiento consciente de la verdad o no de una personal al momento de emitir sus respuestas”⁹ –, se descarta posibilidad alguna de vulneración o atentado a la intimidad personal del sujeto sometido a la prueba.

La norma planteada considera para las siguientes características para la realización de la prueba de control y confianza:

1. El sometimiento a la prueba es voluntario;
2. No se afecta la intimidad personal;
3. El resultado de la prueba tiene carácter de información confidencial.

Finalmente, corresponde señalar que en el marco del proceso de fortalecimiento de las políticas y estrategias de lucha contra la corrupción del Sector Interior, la habilitación del uso del polígrafo –efectuado de manera diligente y cumpliendo los procedimientos mínimos establecidos para tal fin–, se constituye en una herramienta sustancial y eficaz que conjuntamente con otras, permitirá evaluar el comportamiento de los funcionarios y/o servidores públicos del Sector Interior, incluidos los miembros de la PNP, en beneficio de la sociedad

La implementación y ejecución de esta prueba estará bajo la responsabilidad de la Oficina General de Integridad Institucional, como órgano encargado de la investigación, supervisión y control interno de los asuntos disciplinarios policiales y asuntos funcionales del Sector Interior¹⁰ conforme a lo previsto en el artículo 20° del Decreto Supremo N° 010-2013-IN.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional. STC Exp.00273-2010-PA/TC del 06 de agosto de 2014, f. 2

¹⁰ Artículo 20° del Decreto Supremo N° 010-2013-IN, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior



EN RELACIÓN A LA RENDICIÓN DE CUENTAS AL CIUDADANO Y PRUEBA DE INTEGRIDAD

"Una de las principales causas de la corrupción es la ausencia de valores en la sociedad. Esta situación explica la poca claridad que tiene las sociedades para determinar lo correcto y lo incorrecto en la función pública"¹¹. Lo señalado evidencia la necesidad de precisar "el papel que desempeña la ética en el correcto ejercicio de la función pública, como instrumento imprescindible para la lucha eficaz y multidisciplinar que requiere el fenómeno de la corrupción"¹²; por tal motivo, nos centrándonos y desarrollaremos alcances referidos al principio ético de integridad.

Para Stephen Vicchio¹³ "la palabra integridad aplicada a una persona indica que vive correctamente, no está dividida, es una persona recta, proba, intachable y no es diferente en circunstancias diferentes. Una persona íntegra es la misma en privado que lo que es en pública. La integridad supone una adhesión firme a un código de valores éticos; significa ser sólido, completo y honesto en toda actividad que uno realiza, se aprecia en la forma en que se trata a los ciudadanos, a los colegas y en cómo se toman las decisiones día tras días".

En ese orden, para alcanzar una lucha frontal y eficaz contra la problemática "corrupción", es necesario verificar que este conjunto de virtudes estén inherentes a la conducta de los funcionarios y/o servidores públicos que prestan servicio a nombre del Estado, en todos sus niveles jerárquicos, pues de lo contrario, no serían idóneos para desarrollar la función pública para el servicio de la comunidad, toda vez que encontrarían en posición de vulnerabilidad frente a la comisión de actos de corrupción.

Ahora bien, para poder verificar si los funcionarios y/o servidores públicos que prestan servicios a nombre del Estado, son personas idóneas, resulta necesario intentar medir la integridad de los antes señalados, para determinar si su comportamiento se enmarca o no desde la perspectiva del adecuado cumplimiento de los procedimientos, normas e instrucciones, entre otros.

Por tal motivo, el presente Decreto Legislativo busca incorporar la realización de la prueba de integridad con la finalidad de determinar si el personal policial en actividad o servidor civil del Sector Interior tiene una conducta íntegra, proba, honrada, incorruptible e insobornable en sus acciones cotidianas, de manera libre y espontánea.

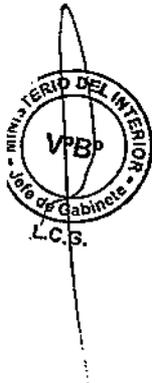
Con esta herramienta, se busca no solo eliminar todo tipo de corrupción que se pueda generar dentro de la Entidad, sino también mejorar, optimizar y perfeccionar los servicios que prestan los antes mencionados en favor de la comunidad.

La aplicación de esta prueba estará bajo la responsabilidad de la Oficina General de Integridad Institucional, que, sobre la base de la política que establezca el Ministro del Interior podrá efectuarla al personal componente del Sistema Disciplinario Policial. En el

¹¹ MONTOYA VIVANCO, Yván (2007). Sobre la corrupción en el Perú. Algunas notas sobre sus características, causas, consecuencias y estrategias para enfrentarlas. En: Páginas Centros de estudios y publicaciones, vol. XXXII, N° 205, Lima, p. 34.

¹² MONTOYA VIVANCO, Yván (2015). Manual sobre delitos contra la Administración Pública. Ed. Gráfica Columbus SRL, p. 26

¹³ VICCHIO, Stephen J. Ética e integridad policial citado por la Dirección Nacional de Colombia. Política de Integridad Policial y Seguridad Operacional; p. 17

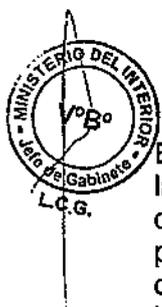


caso del personal policial o civil de otras áreas del Sector Interior, la prueba será aplicada por la Oficina de Asuntos Internos de la Oficina General de Integridad Institucional.

La habilitación para la ejecución de la prueba de integridad, permite que tanto la Oficina General de Integridad Institucional como su Oficina de Asuntos Internos, según corresponda, puedan plantear situaciones similares a las que un efectivo policial o servidor civil podrá enfrentar como parte de las actividades propias de su función, habilitándose para tal fin la participación de un comisionado de integridad quien actuará en el marco de ciertas guías que rigen sus actuaciones en el desarrollo de la investigación, a fin de evitar la ejecución de una acción que sea manifiesta provocación a la falta, la infracción o al delito.

En este último supuesto corresponde resaltar la diferencia de las 2 situaciones que señalamos a continuación.

- La prueba de integridad permite que el comisionado de integridad simule una situación realizando actos instruidos por la autoridad competente para evaluar la conducta íntegra, proba, honrada, incorruptible e insobornable del personal policial o civil del Sector Interior en el cumplimiento de sus funciones (ej. simular conducir sin brevet para evaluar el comportamiento del policía de tránsito, esto es si le impone la sanción que corresponda o de lo contrario si solicita algún beneficio para evitar la imposición de dicha sanción)
- La realización de la prueba de integridad **no** permite que el comisionado de integridad realice actos distintos a los específicamente instruidos o con evidente exceso o desproporcionalidad respecto a las necesidades o finalidades de la misma (provocador), para incitar o inducir a cometer una falta, infracción o acto de corrupción.



En este extremo corresponde señalar que nuestro ordenamiento penal ha regulado para la obtención y recopilación de evidencias incriminatorias de un ilícito penal, la actuación de un agente encubierto. Cabe precisar que, si bien esta regulación se genera para proteger diferentes bienes jurídicos que a los previstos en el ámbito administrativo, para el comisionado de integridad se ha tomado como sustento la limitación concreta que otorga la norma legal al agente encubierto (sus actuaciones no deben constituir una manifiesta provocación al delito conforme a lo previsto en el inciso 6) del artículo 341° del Código Procesal Penal).

Complementando lo antes señalado, en la sentencia del 09 de noviembre de 2008 (Exp. N° 04750-2007-PHC/TC), el Tribunal Constitucional del Perú ha distinguido las actuaciones del agente encubierto:

"Conviene precisar que agente encubierto no es lo mismo que agente provocador. El agente provocador interviene para inducir o incitar a cometer el delito [para provocar la realización del delito] y su actuación determina que una o varias personas incurran en un delito que no tenían propuesto realizarlo con anterioridad, o en caso no hubiesen dado inicio formal a su preparación; mientras que el agente encubierto se infiltra a una organización criminal para determinar su estructura, funcionamiento e identificar a sus integrantes, esto es, para demostrar o acreditar que una o varias personas tenían ya la predisposición de realizar actividades ilícitas, o que continúan practicando dichas actividades y cuyo descubrimiento se

pretende. El conocimiento y la voluntad de dirigir el comportamiento hacia la realización del hecho delictivo surgen en este caso en la persona del autor vinculado al crimen organizado y no en el agente encubierto”.

Ante tal diferenciación, se ha previsto por conveniente recoger la limitación que la norma penal otorga al agente encubierto para el comisionado de integridad en el ámbito administrativo, toda vez que la incitación o inducción a realizar un comportamiento irregular quebrantaría la naturaleza de la prueba de integridad.

Por otro lado, y respecto a la Rendición de Cuentas al Ciudadano, la presente propuesta considera también brindar habilitación normativa y regulación a la figura de rendición de cuentas al ciudadano, como mecanismo que obliga a las autoridades policiales a “informar y a someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos”¹⁴.

EN RELACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESPECIALIDAD DE CONTROL ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

El presente decreto legislativo tiene como propósito crear como segunda especialidad la “Especialidad de Control Administrativo Disciplinario” dentro de la carrera de la Policía Nacional del Perú, el cual permitirá contar en los órganos y unidades orgánicas que conforman el Sistema Disciplinario Policial, con personal policial que a su vez cuente con los estándares profesionales más altos que permitan realizar una labor profesional y efectiva para el control del buen uso de los recursos asignados por el Estado, así como la preservación de los bienes jurídicos que sustentan la función policial.

De esta manera, lo que pretende esta novedad legislativa es que los órganos y unidades orgánicas que conforman el Sistema Disciplinario Policial, previa selección correspondiente, cuenten con especialistas de Control Administrativo Disciplinario, que representen experiencia y práctica en una rama determinada como parte de la estrategia en la lucha constante y frontal contra la corrupción.

Para tal fin, la presente propuesta ha previsto la consideración de incentivos para el personal policial que ejerza la especialidad de Control Administrativo Disciplinario de manera efectiva en los órganos o unidades orgánicas del Sistema Disciplinario Policial, los cuales se detallan a continuación:

- a. Bonificación económica;
- b. Vacantes exclusivas en los procesos de ascenso para cubrir las necesidades de la especialidad;
- c. Capacitación permanente en el país y en extranjero por cada grado;
- d. Permanencia en la especialidad hasta el término de la carrera policial;

¹⁴ Policía Nacional de Ecuador. Rendición de cuentas Policía Nacional 2014. Disponible en: http://www.policiaecuador.gob.ec/rendi_cuentas_2014/ (consultado 25.11.16)



- e. El personal seleccionado no podrá pasar al retiro por causal de renovación de cuadros.

Al respecto, corresponde detallar que conforme a lo dispuesto por el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1132¹⁵, las remuneraciones, **bonificaciones** y beneficios constituyen la contraprestación que abona el Estado al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, por el alto riesgo en el desarrollo de sus labores, el trabajo efectivo y la responsabilidad de sus funciones.

En cumplimiento de dicha disposición, el personal de la Policía Nacional del Perú recibe una bonificación que el Estado le otorga de manera complementaria, en reconocimiento a la naturaleza de la función que desarrolla. En ese sentido, el personal adscrito a la Inspectoría General de la Policía Nacional viene recibiendo dicha bonificación por el concepto de Función Administrativa y de Apoyo Operativo Efectivo, a que se refiere el literal b) del artículo 8¹⁶ del mencionado Decreto Legislativo.

A la fecha la Inspectoría General de la Policía Nacional del Perú cuenta con efectivos policiales (entre oficiales y suboficiales) a nivel nacional que reciben bonificación en el marco del Anexo 2 del Decreto Supremo N° 013-2013-EF y sus modificatorias¹⁷, lo que ascienda mensualmente a **S/ 2089,200.00** y un total anual de **S/ 25,070,400.00** (información alcanzada por la Dirección de Planeamiento y Presupuesto de la PNP).

Considerando la importancia de la función a desarrollar en la Especialidad de Control Administrativo, la cual –por los efectos de su pronunciamiento– los expone profesionalmente, siendo pasibles en muchos casos a denuncias, quejas y otros por parte de los investigados y/o sancionados, será necesario otorgarles una bonificación por función administrativa y de apoyo operativo efectivo, que se implementará de manera progresiva debiendo precisar que dicho ajuste será cubierto considerando la disponibilidad presupuestal con la que cuenta el Sector para tal fin, sin que ello irrogué gasto adicional en el presupuesto ya asignado.

La estructura de costos para la asignación de la referida bonificación considera un monto diferenciado dependiendo de la condición del efectivo policial, sea esta la de oficial o suboficial.

Finalmente, para efectos de la proyección del gasto para los siguientes 03 años, el costo de la Bonificación ascendería a S/ 4 615 200, 00 adicionales para cada año.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Según Radio Programas del Perú: *“...El costo de la corrupción en nuestro país es el equivalente a 39 mil sueldos mínimos; dinero con el que podrían, tranquilamente, solucionarse problemáticas que viven a diario muchos peruanos.*”

¹⁵ Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú

¹⁶ Bonificación por Función Administrativa y de Apoyo Operativo Efectivo: tiene por objeto compensar al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú por las características de la labor que desarrolla cotidianamente en forma real y efectiva, en apoyo de la gestión administrativa de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, así como de los Ministerios de Defensa y del Interior.

¹⁷ Decreto Supremo N° 058-2013-EF, Decreto Supremo N° 069-2013-EF, Decreto Supremo N° 317-2013-EF, Decreto Supremo N° 223-2014-EF, Decreto Supremo N° 399-2015-EF, Decreto Supremo N° 399-2015-EF Y EL Decreto Supremo N° 293-2016-EF

Estas cifras alcanzan los 11 mil millones de dólares, que llegan a ser más del 8 por ciento del PBI del Perú; es decir, mucho más de lo que se invierte en temas tan importantes en nuestro país como es la Educación...”

El diario El Comercio señala lo siguiente: “...Considerando que una reciente investigación del Banco Mundial (BM) revela que las empresas que pagan sobornos tienen más probabilidades de incurrir en mayores costos, y que los países pierden –en promedio– el 4% de su PBI por un problema como la corrupción, ¿a cuánto asciende su costo para la economía peruana?

Hace algún tiempo, desde la PCM calculaban que el costo de la corrupción en el Perú equivaldría al 2% del PBI. Pero, considerando que su presencia va en incremento, en Proética estiman que los efectos económicos negativos se ubicarían entre un 3% y 5% del PBI, al año, es decir, hasta unos S/ 33.800 millones...”

El Ministerio del Interior con la propuesta normativa requiere invertir un presupuesto adicional de S/ 13,826,400,00 (trece millones ochocientos veintiséis mil cuatrocientos con 00/100 soles), monto ínfimo comparativamente con lo que cuesta la corrupción en el Perú.

En esta línea el Ministerio del Interior realizará las acciones administrativas necesarias con la finalidad de financiar la implementación de las herramientas efectivas aprobadas mediante el presente Decreto Legislativo para la lucha contra la corrupción en el Sector Interior, considerando para tal fin su presupuesto institucional.

El presente proyecto se encuentra alineado con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM y su implementación se hará con cargo a los recursos del Pliego Ministerio del Interior.

IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La propuesta normativa complementa la regulación para el funcionamiento adecuado de la Policía Nacional del Perú, teniendo como objeto crear herramientas efectivas para la lucha contra la corrupción en el Sector Interior, con la finalidad de lograr una gestión transparente y confiable para la ciudadanía.

La presente propuesta complementa la normatividad policial a fin de adecuarlas a la política nacional anticorrupción.

En el caso de las Declaraciones Juradas estas se encuentran alineadas a la Ley N° 30521, publicada el 09 de diciembre de 2016. La aplicación de la propuesta considera la utilización de un sistema informático específico considerando la realidad de la entidad policial (140,000 efectivos policiales).

Respecto a la prueba de control y confianza, esta es una propuesta nueva en la legislación nacional sobre la base de experiencias comparadas para evaluación de evaluar el comportamiento laboral del personal del Sector Interior.

En referencia a la propuesta para que el personal policial efectúe rendiciones de cuentas sobre el ejercicio de su gestión, esta constituye una propuesta nueva, adicionalmente a las responsabilidades que tiene el personal policial como parte del sistema de seguridad ciudadana.



En el caso de la creación de la Especialidad de Control Administrativo Disciplinario, esta alienada con la propuesta de la nueva Ley de la PNP, la cual se aprobará con antelación a la presente norma.



